

الزامات سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه
ششم در تدوین لایحه برنامه و تصویب
آن در مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفاتر: مطالعات حقوقی
مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۱۴۵۸۷
آذرماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	تحلیل موضوع
۱۵	نتیجه‌گیری



الزامات سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم در تدوین لایحه برنامه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی

چکیده

در هر دوره پنج‌ساله شاهد ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه توسعه و تصویب قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه هستیم. یکی از سؤالات حقوقی مطرح در این موضوع، رابطه این دو با یکدیگر است. نظر به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران که مستنبط از قانون اساسی است، دولت (رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و تک‌تک وزیران) و مجلس مکلفند در تهیه، رسیدگی و تصویب لایحه و یا قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، مفاد سیاست‌های کلی نظام به خصوص سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله را که بیانگر جهت‌گیری و اولویت‌های نظام در دوره پنج‌ساله برنامه است، رعایت کنند. بر این اساس، دولت و مجلس موظفند در تهیه و تصویب لایحه یا قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، احکام، بخش‌ها و اهداف مختلف آن را به نحوی ترتیب دهند که نحوه تحقق و اجرای سیاست‌های کلی نظام به خصوص سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله به‌طور روشن و شفاف در لایحه یا قانون مشخص باشد. کما اینکه این امر در لوایح و قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه قابل رصد است.

عدم رعایت این امر موجب مسئولیت قانونی این مقامات است. به علاوه شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام براساس تفویض رهبری مکلفند چنین لایحه یا قانونی را

به جهت عدم تطابق یا مغایرت با سیاست‌های کلی نظام رد کرده و مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی اعلام کنند.

مقدمه

طبق بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی، «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از «وظایف و اختیارات رهبر» است. بر همین اساس نیز، رهبری معظم اقدام به تعیین سیاست‌های کلی برنامه ششم کرده‌اند.^۱

۱. بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای دکتر روحانی

رئیس جمهور محترم؛ با سلام و تحیت،

اینک که در آستانه ماه‌های آغازین دهه دهم چشم‌انداز بیست‌ساله کشور قرار داریم، سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه ابلاغ می‌گردد.

این مجموعه پس از بررسی‌های فراوان و مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و بر پایه محورهای سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشسازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» تنظیم شده است.

اتکا بر توانایی‌های انسانی و طبیعی و امکانات داخلی و فرصت‌های وسیع برآمده از زیرساخت‌های موجود در کشور و بهره‌گیری از مدیریت جهادی و روحیه انقلابی و تکیه بر اولویت‌های اساسی آمده در سیاست‌های کلی: «اصل چهل‌وچهارم»، «اقتصاد مقاومتی»، «علم و فناوری»، «نظام اداری» و «جمعیت» و از همه بالاتر توکل به قدرت لایزال الهی می‌تواند ما را به‌رغم تمایل و اراده دشمنان عنود، با تحقق اهداف برنامه ششم در ارائه الگویی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه پیشرفت که به‌کلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، یاری رساند.

در تدوین این سیاست‌ها تلاش شده است با درنظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه داخلی و خارجی، مجموعه‌ای به‌عنوان سیاست‌های کلی که مبنای تنظیم قانون پنج‌ساله ششم خواهد بود، تعیین شود که در یک دوره پنج‌ساله کاملاً دست‌یافتنی باشد.

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



لوائح قوانین برنامه توسعه مانند سایر لوایح قانونی توسط دولت تهیه شده و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود و پس از رسیدگی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان ارسال می‌شود. با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه توسط مقام معظم رهبری سؤالی که مطرح می‌شود این است که نسبت میان سیاست‌های ابلاغ شده توسط ایشان با لایحه تهیه شده توسط دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی چیست؟ در ادامه سعی می‌شود از منظر حقوقی به این سؤال پاسخ داده شود.

تحلیل موضوع

به موجب بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی، رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌کند. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام جهت‌گیری نهادهای حکومتی را تعیین می‌کنند و قوای مختلف ملزم به تبعیت از این سیاست‌ها هستند، در بند «۲» اصل یکصدودهم قانون اساسی برای تضمین این امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز برعهده رهبری قرار داده شده است. دلیل تعیین مرجع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، به دلیل اهمیت این موضوع و ضرورت اجرایی شدن سیاست‌های کلی است.

همچنین تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها (موضوع بندهای «۱» و «۲» اصل یکصدودهم قانون اساسی) توسط رهبری، یکی از سازوکارهای

لازم است ق‌دردانی خود را از تلاش‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت، دبیرخانه مجمع و کارشناسان فعال و همکار در این مجموعه‌ها و سایر دست‌اندرکاران تنظیم و تدوین این سیاست‌ها در روند جدید، ابراز دارم. نسخه‌ای از این سیاست‌ها هم‌زمان برای مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌گردد. سیدعلی خامنه‌ای ۹ / تیرماه / ۱۳۹۴

اعمال نظارت ایشان بر قوای سه‌گانه است که در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مورد تصریح قانونگذار اساسی قرار گرفته است.^۱

الزامی بودن سیاست‌های کلی نظام برای کلیه نهادهای حکومتی مورد توجه تدوین‌کنندگان قانون اساسی قرار گرفته است.^۲

البته برخی مدعی‌اند که سیاست‌های کلی نظام برای مقامات حکومتی الزام حقوقی ایجاد نمی‌کند؛ زیرا این سیاست‌ها صرفاً جنبه مدیریتی و سیاسی دارند،^۳ این ادعا با اصل حکیم بودن مقنن اساسی^۴ و صراحت بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی که به موجب آن، اراده قانونگذار اساسی بر اجرای دقیق و کامل سیاست‌های کلی تعلق گرفته و مطلوب مقنن شمرده شده است، ناسازگار است.

توضیح اینکه الحاق بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم به این اصل در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، نمی‌تواند فاقد جنبه حقوقی باشد. همچنین نمی‌توان با تمسک به وجه مدیریتی سیاست‌های کلی نظام، از آثار حقوقی آن کاست.^۵

اجرای شدن سیاست‌های کلی نظام غالباً نیازمند تصویب قوانین و مقررات مربوطه

۱. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، پیوست: مصاحبه با آیت‌الله مهدوی کنی، بهار ۱۳۸۸.

۲. اداره کل قوانین مجلس (تهیه و تدوین)، مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، صص ۶۵۰ و ۱۳۲۴-۱۳۲۳.

۳. طحان نظیف، پیشین، پیوست: مصاحبه با دکتر هاشمی، بهار ۱۳۸۸.

۴. اصل حکیم بودن مقنن، برگرفته از اصول فقه است که در آن، مقنن، شارع مقدس است که از هر خطایی مصون است. بر این اساس، اصل حکیم بودن مقنن در مواردی که مقنن، شارع مقدس نباشد، مطلق نبوده و دارای مراتب است. در نتیجه، ممکن است مقنن اساسی که بشر است، اشتباه کند. با توجه به اینکه در مجلس خبرگان قانون اساسی، مجتهدان و علما حضور داشته‌اند و قانون اساسی تدوین شده، به تأیید برخی مراجع عظام و حضرت امام خمینی (ره) رسیده بود، اشتباه مقنن اساسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر چند محتمل است، اما فرض بعیدی است.

۵. طحان نظیف، همان، مصاحبه با آیت‌الله عمید زنجانی، بهار ۱۳۸۸.



توسط مجلس شورای اسلامی و نهادهای ذیصلاح است.^۱ به این معنا که مجلس شورای اسلامی، دولت و سایر نهادهای کشور مکلفند در تصویب قوانین و مقررات علاوه بر اینکه اقدام به تصویب موارد خلاف سیاست‌های کلی نکنند، در راستای اجرایی شدن این سیاست‌ها نیز اقدام نمایند.

سیاست‌های کلی قوانین برنامه نیز مشمول همین حکم هستند. یعنی مجلس شورای اسلامی و دولت و سایر نهادهای حکومت مکلفند در چارچوب آنها اقدام نمایند. نکته دیگر اینکه از یک سو تمامی سیاست‌های ابلاغی دارای اعتبار حقوقی یکسان است و اصطلاحاً در عرض همدیگر قرار دارند. از سوی دیگر آنچه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (و اصولاً تمامی سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه) را به نحوی از سایر سیاست‌ها متمایز می‌سازد، زمانمند بودن و ناظر بر دوره معین بودن آن است و این مهم می‌تواند به نحوی نشانگر اولویت زمانی و فوریت اجرای آن نسبت به سایر سیاست‌های ابلاغی باشد؛ به بیان دیگر هرچند تحقق و اجرای کامل تمامی سیاست‌های کلی امری لازم و ضروری است اما می‌توان ماهیت سیاست‌های کلی برنامه را به‌عنوان یکی از راهبردها و گام‌های تحقق سایر سیاست‌ها در مقطع زمانی آن برنامه توسعه دانست و از این رو تدوین و تنظیم قانون برنامه، از اهمیت افزون‌تری برخوردار خواهد بود.

الف) الزامات سیاست‌های کلی برنامه در تدوین لایحه برنامه

یکی از صلاحیت‌های دولت تهیه لایحه و تقدیم آن به مجلس است که بر این اساس

۱. اسماعیلی، محسن و منصوریان، مصطفی، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۱، ص ۱۰.

دولت متن لایحه برنامه را تهیه کرده و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌نماید. با توجه به اینکه موضوع سیاست‌های کلی برنامه، دوره زمانی خاصی است و به‌موجب آنها جهت‌گیری کلی نظام در سال‌های برنامه تعیین می‌شود دولت مکلف است در تهیه لایحه قانون برنامه که در حقیقت متن مقدماتی قانون حاکم بر فعالیت کشور در سال‌های برنامه است، علاوه بر اینکه حکمی مغایر این سیاست‌ها در این لایحه درج ننماید الزامات سیاست‌های کلی تعیین شده را رعایت کند.

همان‌گونه که بیان شد برای تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر این امر برعهده رهبری قرار داده شده است که ایشان به‌موجب اختیاری که در ذیل اصل یکصدودهم قانون اساسی مبنی بر تفویض بخشی از اختیارات و وظایف خود به شخص دیگری دارد، وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی (موضوع بند «۲» اصل یکصدودهم) را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند.^۱ که در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

براساس ماده (۲) مقررات مزبور، قوانین و مقررات باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود و در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد. به‌موجب ماده (۳) این مقررات،^۲ رئیس‌جمهور و وزرا مسئولیت اجرای سیاست‌های کلی نظام در تهیه لوایح را برعهده دارند که این امر شامل لایحه برنامه نیز می‌شود.

۱. روابط عمومی دبیرخانه مجمع (تهیه و تدوین)، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد سوم: سیاست‌های کلی، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۳۵.
 ۲. مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.



علاوه بر این با توجه به اینکه مبنای تصویب سیاست‌های کلی نظام و ضرورت اجرای آنها بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است و رئیس‌جمهوری مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد، مکلف است با تبعیت از سیاست‌های کلی برنامه در تهیه آن، نظارت نماید و از نقض این سیاست‌ها یا بی‌توجهی به آنها در تهیه و تصویب لایحه برنامه جلوگیری نماید و به موجب اصل یکصد و بیست و دوم^۱ در این رابطه مسئولیت دارد.

ب) الزامات سیاست‌های کلی برنامه در تصویب قانون برنامه

این سیاست‌ها علاوه بر الزام دولت، این الزام را برای مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌کنند که در رسیدگی و تصویب لایحه برنامه الزامات سیاست‌های کلی نظام را در نظر گرفته و در صورت تخطی دولت از احکام سیاست‌های کلی ابلاغی در تهیه لایحه برنامه، اقدام به اصلاح لایحه جهت انطباق و عدم مغایرت آن با سیاست‌های ابلاغی نماید.

هرچند که رعایت سیاست‌های کلی در تصویب همه قوانین ضروری است، با توجه به اهمیت قوانین برنامه ضرورت نظارت بر رعایت سیاست‌های کلی در تهیه و تصویب قوانین برنامه به طور خاص مورد تصریح ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^۲ قرار گرفته است.

۱. رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به‌عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.

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 به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد)

براساس ماده (۷) مقررات مزبور، برای تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با قوانین برنامه، رئیس مجلس موظف شده است که با وصول لایحه یک نسخه از آن را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نماید. مجمع مغایرت‌ها یا عدم انطباق لایحه برنامه یا مصوبات کمیسیون‌های مجلس در رابطه با لایحه را به کمیسیون‌های ذیربط مجلس اعلام می‌نماید و آنها نیز مکلف به تبعیت از این نظرات هستند.

در صورتی که مجلس ایرادات مذکور را مورد لحاظ قرار ندهد شورای نگهبان مکلف است مصوبه مغایر و یا نامطابق با سیاست‌های کلی را مغایر قانون اساسی دانسته و به مجلس شورای اسلامی بازگرداند. البته این امر مانع از آن نیست که اگر خود شورای نگهبان نیز مصوبه مجلس را مغایر یا نامطابق با سیاست‌های کلی دید، مصوبه را با توجه به صلاحیت ذاتی خود، به دلیل مغایرت با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی واجد ایراد تشخیص داده و به مجلس بازگرداند.^۱

در رویه نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام ایراد مغایرت یا عدم مطابقت لایحه یا مصوبات مجلس در رابطه با برنامه را به مجلس اعلام نموده و در صورت عدم اصلاح ایراد مذکور، موضوع را به شورای نگهبان اعلام نموده و شورای نگهبان نیز به این دلیل مصوبه

را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

۱. مقام معظم رهبری در پاسخ نامه شماره ۵۳۲۰۲/۹۲/۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقرر کردند که «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالاخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس 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 خواهند کرد.»



مجلس را رد کرده و برای رفع ایراد به مجلس شورای اسلامی بازگردانده است.^۱ این مسئله در نظرات شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است که به‌عنوان نمونه در بند «ب» نظر (مرحله اول) شورای نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ درخصوص لایحه برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس آمده است که «در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) با سیاست‌های کلی ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۲ 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 عبارتند از: «...» در ادامه به ۶ مورد تصریح شده است.

مجلس شورای اسلامی نیز در راستای رفع ایراد فوق اقدام به اصلاح مصوبه کرد که مصوبه اصلاحی مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت.

البته شورای نگهبان مصوبات مجلس را صرفاً با سیاست‌های کلی برنامه تطبیق نمی‌دهد بلکه با توجه به اعتبار برابر سیاست‌های کلی، این شورا هر مصوبه‌ای از مجلس را مغایر سیاست‌های کلی ابلاغی تشخیص دهد مغایر بند «۱» اصل یکصد و هفتم قانون اساسی و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تشخیص داده و رد می‌کند.^۲

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: موسی‌زاده و همکاران، دادرسی اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، صص ۶۰۴-۶۰۲ و ۶۱۴-۶۱۳؛ قاسم، جهانی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۶، صص ۸۵-۶۹.

۲. از این گونه نظرات شورا به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ج) مفهوم مطابقت لایحه برنامه و مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام

مطابقت لایحه برنامه و قانون برنامه با سیاست‌های کلی نظام بدین معناست که دولت مکلف است به هنگام تدوین لایحه برنامه، احکام، اهداف و بخش‌های مختلف آن را به‌گونه‌ای تنظیم کند که در نهایت نحوه اجرای سیاست‌های کلی و دستیابی به اهداف هریک از سیاست‌ها به صورت روشن و دقیق در لایحه مشخص باشد. در نامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مندرج در نامه شورای محترم نگهبان در خصوص انطباق لایحه برنامه پنجم با سیاست‌های کلی نظام نیز این موضوع مورد تصریح قرار گرفته است. با این توضیح که در آن نامه، به لزوم درج احکام جزئی متناظر با برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم اشاره شده است.^۱

تبعیت دولت و مجلس در مسیر تدوین قوانین برنامه از سیاست‌های کلی آن، در قوانین برنامه چهارم و پنجم نیز به خوبی قابل رصد و مشاهده است؛ به این منظور، نمونه‌هایی از سیاست‌های کلی برنامه چهارم و پنجم مورد اشاره قرار گرفته و به مواد متناظر آنها در قوانین برنامه چهارم و پنجم نیز اشاره می‌نماییم:

در نظر (مرحله اول) شورای نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ در خصوص لایحه برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس آمده است که «از آنجا که بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۱۸۷) مکرر، خلاف سیاست‌های کلی قضایی است؛ بنابراین مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و همچنین مغایر اصل هشتاد و پنجم و بند «۲» اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی شناخته شد». همچنین بندهای «۸» و «۹» نظریه تکمیلی (مرحله اول) شورای نگهبان شماره ۸۹/۳۰/۴۱۰۲۱ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۹ اشعار می‌دارند که «۸. در ماده (۱۰۶) از این جهت که معلوم نیست آیا رعایت «قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مربوطه ضروری است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر می‌گردد. ۹. بند «ب» ماده (۱۲۹) از این جهت که مشخص نیست آیا رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مربوطه الزامی است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

۱. مندرج در نامه شورای محترم نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶.



الف) برنامه چهارم

بند «۹» سیاست کلی برنامه چهارم

- سازماندهی و بسیج امکانات و ظرفیت‌های کشور در جهت افزایش سهم کشور در تولیدات علمی جهان. تقویت نهضت نرم‌افزاری و ترویج پژوهش. کسب فناوری، به ویژه فناوری‌های نو شامل: ریزفناوری و فناوری‌های زیستی، اطلاعات و ارتباطات، زیست محیطی، هوا فضا و هسته‌ای.

مواد متناظر در قانون برنامه چهارم

ماده (۳) (بهینه‌سازی، و ارتقای فناوری در تولید و...) ماده (۴۳) (اهمیت نقش دانش و فناوری و مهارت ...) ماده (۴۴) (استقرار جامعه اطلاعاتی ...)، ماده (گسترش محصولات دانایی محور و...) ماده (۴۶) (نظام جامع پژوهش و فناوری ...)، ماده (۴۷) (توسعه شرکت‌های دانش بنیاد...)، ماده (۴۸) (پیوستگی میان سطوح آموزشی ...)، ماده (۴۹) (فرهنگستان‌های تخصصی ...)، ماده (۵۱) و (۵۱) - (بند «الف» ماده (۱۵۴) و بند «ب» ماده (۱۴۴) برنامه سوم) و ماده (۱۵۷) (توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات...).

بند «۱۰» سیاست کلی برنامه چهارم

- اصلاح نظام آموزشی کشور شامل: آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عالی و کارآمد کردن آن برای تأمین منابع انسانی مورد نیاز در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.

مواد متناظر در قانون برنامه چهارم

ماده (۵۵) (گسترش دانش و مهارت)، ماده (۴۳) - الف (نوسازی و بازسازی سیاست‌های آموزشی)، ماده (۴۸) (ارتقای پیوستگی میان سطوح آموزشی)، ماده (۴۹) (تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد ...)، ماده (۵۲) (دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی ...) ماده

(۵۳) ماده (۱۴۹) برنامه سوم اماکن و فضای آموزشی و ماده (۱۵۱) برنامه سوم آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ماده (۱۴۷) برنامه سوم کارشناسان آموزش و پرورش) و ماده (۱۰۳) (ماده (۵۱) برنامه سوم) توسعه کمی و کیفی مهارت‌های فنی (...).

بند «۱۲» سیاست کلی برنامه چهارم

- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقای سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد.

مواد متناظر در قانون برنامه چهارم

ماده (۹۵) (عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری اجتماعی و اقتصادی ...) ماده (۴۷) (امنیت غذا و تغذیه سبب مطلوب غذا ..)، ماده (۸۵) (حفظ و ارتقای سلامت)، ماده (۹۰) (عدالت توزیعی)، ماده (۹۱) (توسعه نظام بیمه خدمات درمانی)، ماده (۹۴) (ماده (۱۴۹) برنامه سوم) رعایت ضوابط بهداشتی و ماده (۱۲۴) بند «ب».

ب) قانون برنامه پنجم

بند شماره «۳۴» سیاست کلی برنامه پنجم

- تحقق رشد اقتصادی پیوسته، با ثبات و پرشتاب متناسب با اهداف چشم‌انداز، ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری.

مواد متناظر در قانون برنامه پنجم

ماده (۱۰۳) (ماده (۵۰) برنامه سوم) اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته، ماده (۳۹)، ماده (۱۰۳) (ماده (۴۸) برنامه سوم) جمع‌آوری افراد خارجی فاقد پروانه ... و ماده (۳۸-الف)، ماده (۳۹)، بند «ب» و ماده (۴۱) (بهبود فضای کسب‌وکار).



بند شماره «۳۵» سیاست کلی برنامه پنجم

- فراهم کردن زمینه‌های لازم برای تحقق رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی.

مواد متناظر در قانون برنامه پنجم

ماده (۲۲) (سیاستگذاری لازم (تولیدات صنعت خودروسازی)، ماده (۳۳) (نوسازی و روان‌سازی تجارت و افزایش سهم کشور در تجارت بین‌المللی و...) و ماده (۳۶) (ماده (۱۱۴) برنامه سوم و (۱۱۷) برنامه سوم) صدور کلیه کالاها و خدمات...).

بند شماره «۴۳» سیاست کلی برنامه پنجم

- توسعه روستاها (ارتقا سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر، با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل به‌ویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین، با تأکید بر اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات).

مواد متناظر در قانون برنامه چهارم

ماده (۱۱) (۳ درصد از سپرده قانونی بانک‌ها به کشاورزی، دام‌پزشکی، دام‌پروری مسکن...)، ماده (۱۹) (توسعه ماده (۳۰) (هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا...) و ماده (۱۳۳) (نقشه تفکیکی طبقه روستاها...).

بند شماره «۴۴» سیاست کلی برنامه پنجم

- هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌هایی که دارای مزیت نسبی هستند از جمله صنعت، معدن، تجارت، مخابرات، حمل‌ونقل و گردشگری، به‌ویژه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و خدمات مهندسی پشتیبان آن، صنایع انرژی‌بر و زنجیره پای‌دستی آنها، با اولویت سرمایه‌گذاری در ایجاد زیربنای و زیرساخت‌های مورد نیاز و ساماندهی سواحل

و جزایر ایرانی خلیج فارس در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین.

مواد متناظر در قانون برنامه پنجم

- ماده (۲۰) (تهیه سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن با توجه به مطالعات استراتژی توسعه ملی)، ماده (۲۲) - بند «ب» و «ج» ماده (۲۳)، (تأیید بر مزیت نسبی و رقابتی...) ماده (۲۴) و ماده (۳۴) (... بهره‌برداری پایدار از منابع شیلات).^۱

از جمله فواید درج احکام دقیق و جزئی در لایحه برنامه و به تبع آن قانون برنامه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. ریل‌گذاری برای دولت: قوانین برنامه می‌تواند در خصوص راه‌های نیل به مقاصد مذکور در احکام مربوط به پیشرفت کشور، نقش بسزایی را ایفا کند. با این توضیح که قوانین برنامه راه‌های متعدد و متنوع در رسیدن به پیشرفت و توسعه را محدود به راه‌های مشخصی می‌نماید تا با محدود کردن مسیر تحقق اهداف مذکور، چارچوب مشخصی برای اقدامات دولت تعیین کرده باشد.

۲. پاسخگو بودن دولت: به‌علت تشتت در احکام و لوازم رسیدن به اهداف کشور در مسیر پیشرفت و توسعه، همواره دولت‌ها با توجیهات اقتصادی نظیر کمبود منابع و در مقابل آن مطالبات بی‌حد و حصر در قوانین، از پاره‌ای تکالیف قانونی بنا به تشخیص خود اجتناب می‌نمایند. این درحالی است که اصل پاسخگو بودن دولت اقتضا دارد که مسیر نیل به پیشرفت و توسعه نیز در چارچوب مشخصی به نام «قانون برنامه» مشخص گردیده تا تخطی از مسیر مذکور نیز به راحتی قابل رصد باشد. لذا پاسخگویی دولت در راستای

۱. برای مطالعه بیشتر پیرامون مطابقت مواد قوانین برنامه با سیاست‌های کلی نظام مراجعه کنید به: فصلنامه سیاست‌های کلان، سال چهارم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۹۴، مجمع تشخیص مصلحت نظام.



انجام تکالیف مندرج در سیاست‌های کلی برنامه، با تقنین در قالب قانون برنامه به صورت جزئی و دقیق، مورد تضمین قرار می‌گیرد.

۳. زمانمند ساختن اقدامات دولت: همان‌طور که اشاره شد، احکامی متنوع و

متعدد درخصوص پیشرفت و توسعه در میان قوانین و مقررات کشور وجود دارد، لکن اجرای بسیاری از این مقررات، بدون هرگونه بازه زمانی تدوین گردیده است. لذا دولت‌ها می‌توانند به راحتی اجرای بسیاری از این مقررات را به سال‌های آتی موکول نمایند. از مهمترین فواید قوانین برنامه، زمانمند ساختن تکالیف دولت در مسیر تحقق پیشرفت و توسعه است. همچنین زمانمند ساختن تکالیف دولت در قالب قانون برنامه، تضمینی دقیق‌تر بر اجرای سیاست‌های کلی برنامه نیز تلقی می‌گردد.

البته علاوه بر این موارد، دلایل دیگری نیز درخصوص مزایای درج احکام دقیق و

جزئی در لایحه برنامه و به تبع آن در قانون برنامه قابل اشاره است.^۱

نتیجه‌گیری

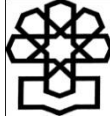
همان‌گونه که بیان شد قوانین برنامه در حقیقت قانون حاکم بر فعالیت‌های نهادهای حاکمیتی در دوره برنامه هستند و سیاست‌های کلی برنامه جهت‌دهی و سیاست کلی حاکم بر نهادهای حکومتی را تعیین می‌نمایند.

۱. یکی دیگر از فواید درج احکام دقیق و جزئی در برنامه، هدفمندی در نظام بودجه‌ریزی است. بودجه سالیانه کشور براساس نیازهای سالیانه تدوین می‌گردد. و می‌تواند پاسخگوی نیازهای مقطعی و اصطلاحاً کوتاه‌مدت برای توسعه کشور باشد. این در حالی است که با توجه به محدودیت منابع مالی کشور در دوره‌های زمانی میان‌مدت و بلندمدت (خصوصاً در اقتصاد وابسته و منابع نفت و گاز)، بودجه‌ریزی باید بر مبنای برنامه میان‌مدت و با حتی بلندمدت صورت گیرد که این مهم از طریق قوانین برنامه توسعه محقق می‌گردد.

با توجه به مطالبی که بیان شد و با استناد به بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی و اصول پنجاه و هفتم، یکصد و سی و نهم و یکصد و بیست و دوم قانون اساسی و همچنین مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و رویه مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان، دولت مکلف است لایحه برنامه را در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه تدوین کرده و در ارائه لوایح به خصوص لوایح برنامه، سیاست‌های کلی نظام به خصوص سیاست کلی برنامه مزبور را رعایت نماید. بر این اساس علاوه بر اینکه نباید لایحه و قانون برنامه مغایر با سیاست‌های کلی نظام باشد، بلکه باید مطابق با سیاست‌های کلی نظام و به ویژه سیاست‌های کلی برنامه باشد؛ دولت در تهیه لایحه برنامه و مجلس در تصویب آن باید الزامات آن را رعایت کرده و مطابق آن عمل نمایند؛ نکته مهم، مفهوم این مطابقت است که همان طور که اشاره شد به معنای این است که دولت و مجلس مکلف هستند در تدوین لایحه برنامه و تصویب قانون برنامه، احکام، اهداف و بخش‌های مختلف آن را به گونه‌ای تنظیم نمایند که در نهایت نحوه اجرای سیاست‌های کلی و دستیابی به اهداف هر یک از سیاست‌ها به روشنی در لایحه یا قانون مشخص باشد. به عنوان مثال نیز می‌توان به نامه مجمع تشخیص مصلحت نظام مندرج در نامه شورای نگهبان اشاره کرد که مجمع تشخیص مصلحت نظام در آن، به لزوم درج احکام متناظر با بندهای سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم اشاره نموده است.^۱

نتیجه اینکه در صورتی که لایحه برنامه و متعاقب آن مصوبه مجلس الزامات فوق را رعایت نکنند، مصوبه مجلس به دلیل مغایرت یا عدم مطابقت با سیاست‌های کلی ابلاغی، توسط شورای نگهبان مغایر قانون اساسی تشخیص داده خواهد شد.

۱. نامه شورای محترم نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶.



شماره مسلسل: ۱۴۵۸۷

مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم در تدوین لایحه برنامه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی

نام دفاتر: مطالعات حقوقی، مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: محمدبرزگر خسروی، ابوالفضل درویشوند

مدیر مطالعه: حامد ناظمی

ناظر علمی: محمد قاسمی

همکار: محمود رضایی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلی نظام

۲. برنامه توسعه

۳. مجلس

۴. تطابق و عدم مغایرت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۲۵