

تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در

حوزه فرهنگی)

احمد مرکزالمیری*

تاریخ دریافت ۹۰/۵/۱۵ تاریخ پذیرش ۹۰/۷/۲۷

این مقاله به بررسی لزوم تفکیک «قانون» از «سیاست» و به طبع «قانونگذاری» از «سیاستگذاری» با در نظر گرفتن مختصات ویژه نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. انگیزه اصلی از نگارش این مقاله، تحلیل و نقد عملکرد مجلس شورای اسلامی در تصویب مفادی از قانون برنامه پنجم توسعه است که به نظر می‌رسد از جنس «سیاست» است تا «قانون»، و طبعاً، ورود در حوزه سیاستگذاری شمرده می‌شود. برای تبیین و اثبات ادعای مذکور، مروری بر برخی از مفاد سیاستی قانون برنامه پنجم در امور فرهنگی داشته‌ایم. سپس، معنای سیاستگذاری، محتوا، و مراجع سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار داده‌ایم و برای لزوم رعایت تفکیک قانونگذاری از سیاستگذاری، از تفکیک بین دو معنای سیاستگذاری به معنای عام، و سیاستگذاری به معنای خاص کمک گرفته‌ایم. به نظر می‌رسد سیاستگذاری در معنای نخست، ناظر به اعمال سیاستگذارانه قوای حکومتی و به‌طور کلی ناظر بر «سیاست عمومی» و «خط‌مشی‌های کلی» است؛ اما آنچه که از آن به‌عنوان «سیاستگذاری در معنای خاص» یاد می‌کنیم، به سیاست‌های الزام‌آوری اطلاق می‌شود که مرجع و محتوای آن در قانون اساسی ذکر شده و به بیان دیگر «سیاست‌های مبتنی بر قانون اساسی» به‌شمار می‌رود. مصداق بارز این نوع سیاست‌ها در ایران، «سیاست‌های کلی نظام» است.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: markazma@yahoo.com

مؤلف بر خود فرض می‌داند از نکات ارزنده آقای سیدحجت‌اله علم‌الهدی برای غنای مقاله حاضر قدردانی کند.

در ادامه مقاله با مقایسه قانون برنامه پنجم توسعه و اسناد سیاستی حوزه فرهنگی که به تصویب مراجع سیاستگذار رسیده است، بر همپوشانی‌های مفاد مصوب مرجع قانونگذار با سیاستگذار تأکید شده است. اینکه قانونگذار مفادی مشابه، و در برخی موارد یکسان با سیاست‌های فرهنگی را در قالب قانون به تصویب برساند، به لحاظ اصول قانونگذاری قابل توجیه نیست. ادعای اصلی تبیین شده در مقاله این است که مفاد متعددی از قانون برنامه پنجم توسعه واجد ویژگی‌های «سیاستی» است؛ درحالی‌که بنابر اصول و دلایل متعدد تبیین شده در مقاله، به نظر می‌رسد قانونگذار باید از ورود به حوزه‌های سیاستگذاری با بهره بردن از صلاحیت تقنینی پرهیز کند. از سوی دیگر شورای اسلامی، مرجع انحصاری قانونگذاری محسوب می‌شود و دیگر نهادهای حکومتی باید این جایگاه شامخ مندرج در اصول متعدد قانون اساسی را محترم بشمارند.

کلیدواژه‌ها: سیاستگذاری؛ قانونگذاری؛ سیاست؛ قانون؛ قانون برنامه توسعه؛ ویژگی‌های قانون

Archive of SID

مقدمه

قانون برنامه پنجم توسعه را مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب رساند. توجه و تأکید این نوشتار بر لزوم تفکیک «قانون» از «سیاست» و به طبع «قانونگذاری» از «سیاستگذاری» است. به نظر می‌رسد مفاد متعددی از قانون برنامه پنجم توسعه ویژگی‌های «سیاستی» را دارد؛ در حالی که بنابر اصول و دلایل بسیاری قانونگذار باید از ورود به حوزه‌های سیاستگذاری پرهیز کند. از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی، مرجع انحصاری قانونگذاری محسوب می‌شود و دیگر نهادها نباید این صلاحیت را خدشه‌دار کنند.

ادعایی که در این مقاله از آن دفاع شده است، تفکیک مراجع سیاستگذاری از قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران است؛ به همین ترتیب قانون و سیاست نیز از ویژگی‌های متفاوتی برخوردار بوده و به لحاظ مفهومی از یکدیگر تفکیک پذیرند. اما پیچیدگی دفاع از ادعای پیش گفته و پذیرش آن، وضعیت خاص نظام حقوقی - سیاسی حاکم در بسیاری از کشورهاست. توضیح اینکه برخلاف نظام‌های تعریف شده ریاستی، پارلمانی، یا نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی، نقش فوق‌العاده بااهمیت ولی فقیه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظامی با ساختار ویژه ایجاد کرده است. در اصل (۵۷) قانون اساسی مقرر شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت است بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند...». برخلاف نظام‌های شکل گرفته بر مبنای اصول تعریف شده تفکیک قوا که می‌توان گفت پارلمان‌ها کم‌وبیش با وزنی برابر با دو قوه دیگر در سیاستگذاری مشارکت می‌کنند (با ابزارهای مبتنی بر قانون اساسی یعنی قانونگذاری، نظارت و ...)، به نظر می‌رسد در نظام جمهوری اسلامی ایران، این بخش از کارکرد قوه مقننه در صلاحیت مقام معظم رهبری قرار گرفته است. در اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در صلاحیت مقام رهبری مقرر شده است (برای اطلاعات بیشتر رک: هاشمی، ۱۳۷۹: ۸۹-۸۴). توجه به نقش مقام معظم رهبری در

انتخاب اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و فقهای شورای نگهبان از یک سو، و عملکرد سیاستگذاران سه نهاد پیش گفته از سوی دیگر، می تواند دلیلی برای این ادعا باشد که کارکرد مجلس شورای اسلامی منحصر به قانونگذاری است و هرگونه فعالیت و عمل فراقانونگذاری و به معنای دقیق تر «سیاستگذاری»، خارج از صلاحیت این نهاد به شمار می رود.

اما نکته این است که آیا می توان بین سیاستگذاری و قانونگذاری تفکیک قائل شد و حدود مرز آنها را به دقت مورد شناسایی قرار داد؟ برای پاسخ به این سؤال، در این نوشتار به تعریف و تبیین سیاستگذاری در قالب دو معنای عام و خاص می پردازیم. چنان که بتوانیم از عهده تعریف دو معنای پیش گفته از سیاستگذاری برآییم، می توان ادعا کرد که هرچند مجلس شورای اسلامی در قالب قانونگذاری به نوعی در سیاستگذاری به معنای عام مشارکت دارد، اما طبق قانون اساسی، سیاستگذاری به معنای خاص - همان طور که توضیح خواهیم داد - برعهده مقام رهبری است.

موضوع این مقاله، نقد عملکرد مجلس شورای اسلامی در تصویب مفادی از قانون برنامه پنجم توسعه است که به نظر می رسد از جنس سیاست است تا قانون. لازم به توضیح است که گرچه قوانین برنامه توسعه از جانب دولت در قالب لایحه به مجلس ارائه شده و دولت اصرار بر تصویب کامل و بدون دخل و تصرف آن را داشته است، اما در ارزیابی علمی، فارغ از ملاحظات پیش گفته، عملکرد قوه مقننه به عنوان مرجعی باصلاحیت اختصاصی و انحصاری قانونگذاری نقد و بررسی شده است.

برای تبیین بهتر این مسئله کلی و گسترده، موضوع مقاله را به بررسی مراجع و محتوای سیاستگذاری در امور فرهنگی محدود کرده ایم. درحالی که در حوزه فرهنگی، نهادهای سیاستگذاری متعددی در کشور وجود دارد، اصولاً قانون باید منطبق با سیاست های تصویب شده در آن مراجع باشد و تکرار مفاد آن سیاست ها در قالب قانون، سوای اینکه ضرورتی ندارد، موجب اختلال در نظام حقوقی و اجرای سیاست ها به سبب همپوشانی ها و

تعارض‌های احتمالی خواهد بود. در این مقاله با ذکر نمونه‌هایی از قانون برنامه پنجم توسعه بر ماهیت سیاستی و خارج از حدود اختیارات قوه مقننه برخی از مفاد این قانون تأکید خواهیم کرد. اما در ابتدا، تحلیلی از جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ارائه کرده‌ایم که به نظر می‌رسد به شفافیت و تبیین بحث حاضر کمک می‌کند.

۱ جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران: قانونی ارگانیک یا بااهمیت؟

قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ در بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی)، برنامه عمرانی پنج‌ساله به این شرح تعریف شده است: «... برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین [سابق] می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد».

تاکنون، قانونگذار برای ارائه تعریف دیگری از قانون برنامه توسعه تلاشی نکرده است. بعید است بتوان تعریف پیش‌گفته از برنامه عمرانی پنج‌ساله را تعریفی قابل قبول برای قانون برنامه توسعه دانست. این تعریف نشانگر عام و موسع بودن و درعین حال ابهام و اجمال این سند قانونی در نظام حقوقی ایران است.

اگر بخواهیم به نحو دقیق‌تری در خصوص جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی و در ساختار سلسله‌مراتب قوانین (به‌طور کلی) سخن بگوییم، توضیح و تحلیلی راجع به جایگاه قانون ارگانیک^۱ مفید به نظر می‌رسد. از نظر برخی حقوق‌دانان، قوانین مصوب قوای قانونگذاری به دو دسته عادی و ارگانیک تقسیم می‌شوند. هرچند قوانین ارگانیک توسط

پارلمان به تصویب می‌رسند، «ولی به‌مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۲). برای نمونه، کشورهای فرانسه و اسپانیا این شکل از صلاحیت تقنینی را مورد شناسایی قرار داده‌اند؛ در نظام‌های حقوقی این کشورها، قوانین ارگانیک در سطحی بالاتر از قانون عادی طبقه‌بندی می‌شوند. در فرانسه قوانینی که رویه‌های قانون اساسی را تبیین می‌کنند یا به شرح و بسط نهادهای قانون اساسی می‌پردازند، قوانین ارگانیک نامیده می‌شوند. در اسپانیا این عنوان به حقوق بنیادین، قوانین موضوعه مربوط به خودمختاری و قانون انتخابات اطلاق می‌شود. بدین ترتیب، گرچه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما جایگاهی برتر از قوانین عادی دارند. جایگاه خاص آنها به دلیل حدنصاب لازم برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آن مفاد در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است (Trantas, 1996: 622).

ذکر این نکته مفید است که می‌توان قوانین ارگانیک را از «قوانین سازمانی»^۱ تفکیک کرد. قوانین سازمانی، کارکردهای مبتنی بر قانون اساسی را سازمان‌دهی می‌کنند و نمی‌توانند به آسانی لغو شوند. دلایل وجود آنها این است که کارکرد مبتنی بر قانون اساسی نباید به انگیزه‌ها، علایق و گرایش‌های یک پارلمان خاص وابسته باشد و در واقع ضروری است تا تدابیری اندیشیده شود که کارکردهایی که در قانون اساسی تصریح شده‌اند به‌خوبی توسط قوانینی ویژه تمثیت شوند. نسبت میان قوانین ارگانیک و قوانین سازمانی، عموم و خصوص مطلق است؛ به‌این ترتیب که همه قوانین ارگانیک قوانین سازمانی محسوب می‌شوند، اما همه قوانین سازمانی، قوانین ارگانیک نیستند و به‌عبارت‌دیگر، صرفاً بخشی از قوانین سازمانی، ارگانیک شمرده می‌شوند. اغلب قوانین سازمانی، بخشی از قانون عادی مصوب پارلمان هستند (Ibid.).

پس از این توضیح به جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم. قانون برنامه توسعه را نمی‌توان از جنس قوانین ارگانیک یا قوانین سازمانی دانست؛ چرا که به‌غیراز

ضرورت حدنصاب خاص برای اصلاح آنها، هیچ‌یک از ویژگی‌های قوانین ارگانیک (یا سازمانی) با قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ما مطابقت ندارد. توضیح اینکه طبق ماده (۲۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶)^۱، «اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دوسوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هرگونه اصلاح نیز با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود». درحالی که متن پیشین این ماده از قانون آیین‌نامه داخلی به صراحت مقرر کرده بود: «اصلاح برنامه مصوب تنها در قالب طرح‌ها و لوایح خاص خود قابل پذیرش است و نمی‌توان در ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح یا تغییر داد».^۲ بدین ترتیب چنانکه مشاهده می‌شود، یکی از مقرره‌هایی که می‌توانست به عنوان ادعایی برای استحکام قانون برنامه توسعه و نزدیک‌تر شدن به ویژگی‌های قانون ارگانیک مطرح شود، در قانون آیین‌نامه داخلی اصلاحی، تعدیل شده است. این حدنصاب خاص (دوسوم نمایندگان حاضر) برای اصلاح قانون برنامه توسعه و اصلاح این قانون، «در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح»، مهم‌ترین دلیل مبنی بر قصد قانونگذار برای برتری بخشیدن به قانون توسعه نسبت به سایر قوانین است؛ اما ویژگی موقتی بودن قانون برنامه توسعه می‌تواند تا حدی بر برتری قانون برنامه توسعه بر دیگر قوانین تأثیر منفی گذارد. توضیح اینکه طبق تبصره «۳» قانون ماده (۱۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس (الحاقی ۱۳۷۸/۹/۲۶)، «مدت اجرای اصلاحیه‌های قانونی آزمایشی و برنامه توسعه تابع اجرای اصل قانون خواهد بود».

یکی دیگر از مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس که می‌تواند در جهت اهمیت قانون برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد، تبصره «۱» ماده (۲۱۶) قانون مذکور (اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶)

۱. لازم به ذکر است که منابع استفاده شده برای آیین‌نامه داخلی به این شرح است:
- معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹). مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۲. همچنین رک: بند «۵» جزء «د» ماده (۱۲۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶).

مبنی بر این است که «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد...». قید «عدم مغایرت با قانون برنامه»، قیدی کلی است که می‌تواند به‌عنوان دلیلی بر اهمیت قانون برنامه مورد توجه قرار گیرد.

در مجموع به نظر می‌رسد فرض قانونگذار و دیگر قوای حکومتی، تلقی ویژه‌ای از قانون برنامه به‌عنوان قانونی حاوی احکامی کلی و فراگیر در قالب قانون برنامه پنج‌ساله به‌عنوان راهنمای عمل دولت در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. با این حال جایگاه قانون برنامه به‌عنوان یک قانون عادی در سلسله‌مراتب نظام حقوقی با ابهام مواجه است. هرچند همواره مجلس تلاش می‌کند بر اجرای مفاد قانون برنامه به‌عنوان قانون برنامه عمل دولت برای مدت زمان پنج سال تأکید شود، اما آنچه در عمل رخ می‌دهد، در راستای این تأکید نیست و بسیاری از مفاد قانون برنامه به دلایل مختلف به مرحله اجرا نمی‌رسند. به نظر می‌رسد بسیاری از مفاد قانون برنامه توسعه، فاقد ویژگی‌های ماهوی قانون و در عوض واجد ویژگی‌های سیاستی است.

چنانکه در این نوشتار بیشتر توضیح خواهیم داد، یکی از راه‌های تقویت قانون برنامه توسعه به‌عنوان قانون حاوی مفاد «مهم»، پالایش این قانون از مفادی است که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی را شامل می‌شود؛ سیاست‌هایی که وضع آنها بر مبنای قانون اساسی، برعهده مقامات و نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی است. در واقع ضروری است تجدیدنظری در کارکرد، و به‌طبع محتوای قانون برنامه توسعه، صورت گیرد تا این قانون بتواند نقش خود را به نحو مطلوب‌تری در نظام حقوقی ایران ایفا کند.

۲ مروری بر برخی از مفاد سیاستی قانون برنامه پنجم در امور فرهنگی

در فصل اول قانون برنامه پنجم توسعه با عنوان «فرهنگ اسلامی - ایرانی»، مفاد بسیار کلی وجود دارد؛ از جمله:

- مکلف نمودن دولت به «تدوین الگوهای توسعه اسلامی - ایرانی» تا پایان سال سوم برنامه و ارائه به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب (ماده (۱) قانون).

- موظف نمودن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تهیه «سند ملی توسعه روابط فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌الملل تا پایان سال اول برنامه و تصویب آن در هیئت وزیران» (ماده (۵)).

همچنین مفادی کلی و قابل توجه در فصل دوم قانون مذکور با عنوان «علم و فناوری» وجود دارد. از جمله در ماده (۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شده است «به‌منظور تحول بنیادین در آموزش عالی به‌ویژه علوم انسانی، تحقق جنبش نرم‌افزاری و تعمیق مبانی اعتقادی، ارزش‌های اسلامی و اخلاق حرفه‌ای و با هدف ارتقای کیفی در حوزه دانش و تربیت اسلامی، وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش و پرورش مکلف‌اند اقدامات زیر را انجام دهند:

الف) بازنگری متون، محتوا و برنامه‌های آموزشی و درسی دانشگاهی مبتنی بر آموزه‌ها و ارزش‌های دینی و هویت اسلامی - ایرانی و انقلابی ...،

ج) نهادینه کردن تجارب علمی و عملی انقلاب اسلامی و دفاع مقدس ...،
ه) گسترش کرسی‌های نظریه‌پردازی، نقد و آزاداندیشی، انجام مطالعات میان‌رشته‌ای ...».
در ماده (۱۸) دولت مکلف به انجام اقدامات زیر «به‌منظور گسترش حمایت‌های هدفمند مادی و معنوی از نخبگان و نوآوران علمی و فناوری شده است:

الف) ارتقای منزلت اجتماعی از طریق فرهنگ‌سازی،

ب) تسهیل در ارتقای تحصیلی،

⋮

ه) برقراری بیمه تأمین اجتماعی ...،

و) رفع دغدغه خطرپذیری مالی در انجام مراحل پژوهشی و امور نوآورانه،

⋮

ح) تقویت ابعاد معنوی، بصیرت‌افزایی، خودباوری و تعلق ملی،

ی) ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب برای نخبگان و استعداد‌های برتر ...».

در ماده (۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده شده است «برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور را در چهارچوب قوانین موضوعه ... پس از تصویب در هیئت وزیران به اجرا درآورد». برخی از اولویت‌های این برنامه در همین ماده به شرح زیر است:

۱. تحول در برنامه‌های آموزشی و پرورشی و درسی جهت کسب شایستگی‌های مورد نیاز فرد ایرانی توسط دانش‌آموختگان دوره آموزش عمومی مبتنی بر فلسفه تعلیم و تربیت اسلامی و نیازسنجی و به کارگیری فناوری،
۲. محدودیت تحصیلی براساس علایق و ویژگی‌های دانش‌آموزان ...،
۳. اصلاح نظام ارزشیابی پیشرفت تحصیلی ...،

:

۱۰. برنامه‌ریزی جهت تدوین برنامه‌های آموزشی ارتقای سلامت جسمانی و روانی مبتنی بر آموزه‌های دینی و قرآنی ...».

همچنین در ماده (۱۰) قانون برنامه پنجم توسعه دولت موظف شده است «به منظور سامان‌دهی فضای رسانه‌ای کشور، مقابله با تهاجم فرهنگ بیگانه و جرائم و ناهنجاری‌های رسانه‌ای، در چهارچوب سیاست و ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و فراهم آوردن زمینه بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت رسانه‌ای اقدامات قانونی در موارد ذیل را انجام دهد:

الف) تهیه و تدوین «نظام جامع رسانه‌ها» تا پایان سال اول برنامه با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی،

ب) ارتقای آگاهی، دانش و مهارت همگانی، تقویت رسانه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی همسو و مقابله با رسانه‌های معارض خارجی،

ج) پیشنهاد وضع و اجرای سیاست‌ها و مقررات مورد نیاز و ایجاد و تقویت سازوکارهای لازم برای سامان‌دهی، نظارت و پالایش محتوای دیداری، شنیداری و

نوشتاری در فضای رسانه‌ای کشور اعم از رسانه‌های مکتوب، دیداری، شنیداری، رقومی (دیجیتال)، مجازی و شبکه‌های ارتباطی غیرمکالماتی، شبکه‌های داده و ماهواره‌ای و سامانه‌های مخابراتی به شورای عالی انقلاب فرهنگی.»

در موادی که به‌عنوان نمونه اشاره شد و به کرات در دیگر قسمت‌های قانون برنامه پنجم توسعه مشاهده می‌شود، تکالیفی کلی و سیاستی برای قوه مجریه پیش‌بینی شده و در برخی موارد، تدوین جزئیات به آیین‌نامه اجرایی سپرده شده است. در ادامه به ایرادات این نحوه قانونگذاری در پرتو تفکیک مفهومی سیاستگذاری از قانونگذاری خواهیم پرداخت.

۳ معنای سیاستگذاری، محتوا، و مراجع سیاستگذار در جمهوری اسلامی ایران

۳-۱ معنای سیاستگذاری

نظریه پردازان متعددی در خصوص معنای سیاست و سیاستگذاری اظهار نظر کرده‌اند. در وهله نخست، خط‌مشی‌ها را می‌توان به سه گروه فراگیر (یا ابرخط‌مشی)،^۱ هادی،^۲ و عمومی^۳ تقسیم کرد. خط‌مشی‌های فراگیر، کلی‌ترین و فراگیرترین نوع خط‌مشی محسوب می‌شوند. خط‌مشی‌های هادی یا راهنما به شیوه خط‌مشی‌گذاری در جامعه می‌پردازند و به عبارت بهتر «خط‌مشی‌های خط‌مشی‌گذاری» محسوب می‌شوند. خط‌مشی‌های عمومی نیز بیان‌کننده خطوط اصلی و جهت‌گیری‌های کلی اقدامات و فعالیت‌های بخش عمومی‌اند (الوانی، ۱۳۷۱: ۲۸-۲۷).

به‌طور کلی می‌توان مهم‌ترین تعاریف را به شرح ذیل برای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی ذکر کرد:

- تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی از قبیل مجلس، دولت، قوه قضائیه ... اتخاذ می‌شود. دولت در مفهوم کلی، یک نهاد قانونی

1. Maserpolicy
2. Matapolicy
3. Public Policy

خط‌مشی‌گذاری عمومی است و به صورت‌های مختلفی مانند: قوانین، ضابطه‌ها و مقررات به تعیین خط‌مشی عمومی می‌پردازد.

- سیاست‌های کلی است که برای هماهنگی و انسجام اهداف نظام سیاسی در جامعه اعمال می‌شود و نمایانگر ارزش‌های مسلط در جامعه است.

- خط‌مشی عمومی مشخص‌کننده بایدها و نبایدها در نهادهای موجود جامعه است.

- خط‌مشی عمومی بیانگر نظام‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و... و اولویت‌های دیگر جامعه است (همان؛ الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۵-۲).

- اصول کلی در خصوص هدف‌های نظام و مسئولیت‌هایی است که هر بخش باید برعهده گیرد.

ویلیام جنکینس^۱ می‌نویسد: «سیاست کلی مجموعه‌ای از تصمیمات مرتبط است که توسط گروهی از فعالان سیاسی در ارتباط با اهداف معین و وسایل تحقق آنها در چارچوب یک وضعیت ویژه، اتخاذ می‌گردد» (گل‌نژاد، ۱۳۸۷: ۳-۲).

همچنین توماس بیرکلند در کتابی با عنوان *درآمدی بر فرایند سیاست‌گذاری*^۲ به تعاریف زیر در خصوص سیاست عمومی اشاره می‌کند (همان: ۳):

- سیاست عمومی همواره به مجموعه‌هایی از عمل دولتی و مقاصدی که آن اعمال را ایجاب می‌کند اشاره دارد.

- سیاست عمومی، نتیجه، برآیند و برون‌داد کشمکش در درون دولت بر سر این مسئله است که چه چیزی از آن چه کسی است.

- سیاست عمومی عبارت از عملی است که دولت تصمیم به انجام یا عدم انجام آن می‌گیرد.

1. William Jenkins

۲. مشخصات منبع اصلی به شرح زیر است:

Tomas Birkland (2001). *An Introduction to the Public Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, New York, M. E. Sharpe, P. 21.

- سیاست عمومی عبارت از تصمیمات سیاسی است که دولت در جهت به اجرا گذاشتن برنامه‌هایی برای نیل به اهداف اجتماعی اتخاذ می‌کند.
- سیاست عمومی متشکل از مجموعه‌ای از عملکردهای دولتی است که یا مستقیماً توسط دولت و یا توسط نمایندگان آن اعمال می‌گردد و بر زندگی عامه مردم تأثیر می‌گذارد.

۳-۱-۱ سیاستگذاری به معنای عام

چنان که از تعاریف پیش گفته برمی‌آید: نخست، معنای سیاست، بسیار موسع و کلی است. به نحوی که اهداف، اعمال، هنجارها، قوانین و مقررات، ارزش‌ها، نظام‌ها، اصول، نتایج و تصمیمات را دربرمی‌گیرد. دوم، منظور از واژه دولت در تعاریف مذکور به معنای موسع آن یعنی قوای سه‌گانه و هر مرجع حکومتی است نه فقط قوه مجریه. بدین ترتیب می‌توان نتیجه گرفت مرجع سیاستگذار در تعاریف پیش گفته همه قوای حکومتی هستند که با همکاری و تشریک مساعی به وضع و اجرای سیاست‌ها اقدام می‌کنند. سوم، در این معنای عام از سیاست و سیاستگذاری، هر عمل تقنینی می‌تواند سیاستگذاری محسوب شود. همچنین تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران را نیز می‌توان به سیاستگذاری تعبیر کرد. اعمال و تصمیمات قوه قضائیه نیز در همین چارچوب قابل ارزیابی است. به همین دلیل سیاست‌ها (یا خط‌مشی‌ها) از منظر شاخه حکومتی اتخاذکننده، به سه دسته سیاست‌های تقنینی، اداری - اجرایی و قضایی تقسیم شده است (الوانی، ۱۳۷۱: ۲۶).

۳-۱-۱-۱ نحوه تعامل قوای مقننه و مجریه در سیاستگذاری به معنای عام در بستر

مراحل یا فرایند سیاستگذاری

سیاستگذاری توسط مراجع مختلف و بسته به علایق و فعالیت‌های هر یک از شاخه‌های حکومتی اتخاذ می‌شود؛ علاوه بر این، شیوه قوای مقننه و مجریه برای انجام این امر در خصوص موضوعات، بسته به نوع آن متفاوت است. چنان که اولسون و نورتون توضیح داده‌اند، قوای مقننه اصولاً در موضوعاتی که به نحوه توزیع منافع و گسترش ارزش‌ها مربوط است فعال‌تر

عمل می‌کنند، درحالی‌که در موضوعات امنیتی خارجی یا داخلی، یا سیاست‌های کلان اقتصادی فعالیت کمتری دارند. قوای مقنن اغلب به فعالیت بیشتر بر موضوعات جدید و مناقشه‌برانگیزتر تمایل دارند، و در موضوعات کهنه و کمتر مناقشه‌برانگیز، فعالیت کمتری از خود نشان می‌دهند (اولسون و نورتون، ۱۳۹۰: ۱۵۸).

سیاست‌ها یا خط‌مشی‌ها اغلب در قالب قانون متجلی می‌شوند و بدین ترتیب سیاست‌گذاری در معنای عام، محل تلاقی مفهوم قانون و سیاست است. توضیح اینکه در بسیاری از کشورها، سیاست‌گذاری در قالب فرایندی به انجام می‌رسد که در این فرایند قوای مقننه و اجرایی از جایگاه خاص خود برخوردارند. فرایند استاندارد سیاست‌گذاری شامل مراحل به این شرح است: ۱. تعیین معضل یا مسئله موجود؛ ۲. وضع سیاست کلی؛ ۳. اتخاذ تصمیم؛ ۴. اجرای سیاست کلی و ۵. ارزیابی سیاست کلی و تصمیم‌گیری برای تداوم یا خاتمه آن (گل‌نژاد، ۱۳۸۷: ۴).

در فرایند پیش‌گفته، قوه مقننه در مراحل ۱، ۲، ۳، ۴، ۵ نقشی اساسی دارد. اما قوای مجریه و قضائیه نیز به‌غیر از مراحل مذکور، در مرحله ۴ نقش به‌سزایی ایفا می‌کنند. ابتکار قانونگذاری اغلب در دستگاه‌های اجرایی یا خارج از کمیسیون‌های مشورتی آغاز می‌شود. دخالت قوای مقننه پس از مرحله تهیه پیش‌نویس است؛ هرچند در برخی کشورها بعضی از نمایندگان ممکن است پیشنهادهایی را در مرحله تهیه پیش‌نویس ارائه کنند. اما می‌توان به‌طور کلی چنین گفت که «اگر لوایحی که به پارلمان تقدیم شده است از حمایت همه کسانی که از آن متأثر می‌شوند برخوردار باشد در این صورت پارلمان چاره‌ای جز پذیرش آن ندارد» (اولسون و نورتون، ۱۳۹۰: ۱۵۸).

زمانی که قانونی به مرحله اجرا می‌رسد، فعالیت پارلمان افزایش می‌یابد و هریک از نمایندگان تلاش می‌کنند از طریق آن منفعتی را به سود حوزه انتخابیه خود جلب کنند. هرچند کمیسیون‌های پارلمانی ممکن است چگونگی اجرای قانون را مورد بررسی قرار دهند، اما اغلب دولت این نحوه بررسی را کم‌خطرتر از بررسی در مرحله تهیه پیش‌نویس

می‌داند، زیرا در این مرحله کار زیادی از دست قوه مقننه بر نمی‌آید (همان). در فرایند گفته‌شده، چگونگی تبدیل سیاست‌های دولت از طریق، و با همکاری، پارلمان قابل درک است. هماهنگی بخش‌های مختلف حکومتی در سیاستگذاری، ارتباط نظام‌مند میان آنها را ایجاد می‌کند. با عدم چنین ارتباطی، فعالیت یک بخش در تعارض با اهداف بخش دیگر قرار می‌گیرد. برای نمونه، سیاست افزایش تیراژ تولید خودرو و هم‌زمان عدم رعایت استانداردهای زیست‌محیطی، از یک سو بخش‌های تولید و توزیع سوخت، و از سوی دیگر محیط زیست را با تهدید مواجه می‌سازد (وحید، ۱۳۸۴: ۲۶۶).

۳-۱-۱-۲ مراحل قانونگذاری و تشریک مساعی قوای حکومتی

اصطلاح «مراحل»، بیانگر توالی منطقی است و بدین ترتیب، مرحله‌ای که در جدول ۱ برای قانونگذاری قید شده، شامل پیشنهاد، اصلاح و نهایی کردن، از ترتیبی زمان‌مند برخوردارند. بدین ترتیب فرایندهای قانونگذاری باید به‌مثابه یک کل ملاحظه شوند. گرچه فهرست کردن مراحل جداگانه میسر است، اما این مراحل به یکدیگر مرتبط بوده و با یکدیگر در تعامل‌اند. بنابراین در رویه قانونگذاری چه‌بسا از مرحله چشم‌پوشی شود، و مرحله همپوشانی داشته باشد، یا حتی در شرایطی خاص، با ترتیبی معکوس انجام شود (Geotz and Zubek, 2005: 15). جدول ۱ مراحل اصلی همکاری قوای مقننه و مجریه در قانونگذاری را نشان می‌دهد.

به‌عنوان نمونه، می‌توان از ارتباط همه‌جانبه سیاستگذاری و قانونگذاری در کشور اسلواکی یاد کرد. در این کشور، قانونگذاری مهم‌ترین شیوه سیاستگذاری عمومی به‌شمار می‌رود. پیش از تدوین پیش‌نویس لوایح، دولت، مأموریت تنظیم سند سیاست کلی و سند هدف تقنینی را به سازمان و یا وزارتخانه‌هایی که تدوین لایحه با حوزه فعالیت آنها تناسب دارد، واگذار می‌کند. اسناد مزبور توسط دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد و پیش‌نویس لایحه براساس آن اسناد تنظیم و به پارلمان برای تصویب ارائه می‌شود (گل‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۰).

جدول ۱ مراحل اصلی فرایندهای قانونگذاری

مرحله اصلی	وظایف اصلی	مرحله مربوط به قوه مجریه	مرحله پارلمانی
پیشنهاد	برنامه‌ریزی و زمان‌بندی	تعیین برنامه تقنینی کابینه و زمان‌بندی برای اعمال آن	تعیین دستور کار تقنینی پارلمان و زمان‌بندی اعمال پارلمانی
	تدارک مقدمات و تهیه پیش‌نویس	تدارک مقدمات جزئیات سیاست‌ها و تبدیل آن به متون قانونی	پیشنهاد قانونی که از قوه مجریه نشئت نگرفته و تهیه پیش‌نویس این لوایح
اصلاح	بحث و تبادل نظر	بحث و تبادل نظر بازیگران غیر از قوه مجریه طی آماده‌سازی مقدمات	بحث و تبادل نظر میان بازیگران غیر از پارلمان طی ملاحظه بررسی لایحه
	هماهنگی	هماهنگی مراجع به پیش‌نویس لوایح بین وزرا و دولت	هماهنگی راجع به لوایح بین کمیسیون‌ها و بین کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی
	نظارت حقوقی	نظارت بر اصلاحات برای تطبیق با قانون موجود و فنون تهیه پیش‌نویس	نظارت بر اصلاحات برای مطابقت با قانون موجود و فنون تهیه پیش‌نویس
نهایی کردن	حرکت به‌سوی تصمیم‌گیری	ارائه پیش‌نویس لوایح به کابینه برای تصمیم‌گیری نهایی	معرفی لایحه برای تصمیم نهایی به پارلمان
	تصویب یا رد	تصویب یا رد پیش‌نویس لایحه توسط کابینه	تصویب یا رد لایحه توسط پارلمان

Source: Klaus H. Geotz and Radoslaw Zubek (2005). "Law-making in Poland: Rules and Patterns of Legislation", Warsaw Sprawne Państwo, P. 15.

بدین ترتیب تبلور همکاری قوای حکومتی در فرایند سیاست‌گذاری، به شکل قانون متجلی می‌شود. در واقع قانون، محصول همکاری قوا - اغلب قوه مجریه در پیشنهاد اولیه و قوه مقننه در تصویب - در امور مربوط به زمامداری است. به همین دلیل در ادبیات مدیریت، از «قانونی کردن پیشنهادهای خط‌مشی» سخن می‌رود و به شرح ساختار قوه مقننه و الزامات نمایندگی نظر اکثریت پرداخته می‌شود. «... واضح است که سیستم حکومتی باید

بعضی از فرایندها را که در راستای نشانه‌ها و علائم نظام مردمی باشد ایجاد نماید. بدین ترتیب نمایندگان قوه مقننه در محور اصلی قانونی کردن برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها قرار دارند مگر اینکه شیوه‌های متفاوت و دیگر قانونی کردن، به صورت عقلایی و منطقی مورد پذیرش واقع شود» (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۹۶).

مراحل قانونگذاری و همکاری قوا در این مراحل، بیانگر این مفهوم است که سیاستگذاری به معنای عام، چنان به قانونگذاری نزدیک است که گاه تمییز آن دو از یکدیگر امکان‌پذیر نیست. گرچه بسته به مختصات نظام سیاسی و حقوقی، به ویژه نظام حقوق اساسی هر کشور، قدرت و نقش قوای مقننه و مجریه در سیاستگذاری متفاوت است.

۲-۱-۳ سیاستگذاری به معنای خاص

چنان‌که دیدیم، سیاستگذاری به معنای عام، از اعمال سیاستگذارانه قوای حکومتی و به‌طور کلی آنچه به آن سیاست عمومی و خط‌مشی‌های کلی گفته می‌شود قابل تمییز نیست؛ هرچند می‌توان از حیث مرجع سیاستگذار و محتوای سیاست‌ها بین انواع و اقسام آنها تمایز قائل شد. اما آنچه از آن به‌عنوان سیاستگذاری در معنای خاص یاد می‌کنیم، به سیاست‌های الزام‌آوری اطلاق می‌شود که مرجع و محتوای آن در قانون اساسی ذکر شده و به بیان دیگر «سیاست‌های مبتنی بر قانون اساسی» به‌شمار می‌روند.

دسته اول سیاست‌ها، سیاست‌های مقرر شده توسط قانونگذار اساسی در قانون اساسی هر کشور است. بررسی این نوع سیاست‌ها مجال دیگری می‌طلبد. آنچه در این مقاله به‌عنوان سیاست و سیاستگذاری به معنای خاص بر آن تأکید می‌کنیم، معطوف به اسناد سیاستی است که توسط مراجع معین شده و ذی‌صلاح در قانون اساسی به تصویب رسیده و برای قوای حکومتی لازم‌الاتباع است. لازم به توضیح است که از منظر نظریه حقوقی، برای تبدیل یک قاعده به قانون، اوصافی حداقلی برای آن قاعده ضروری است، و به بیان شفاف‌تر، قاعده فاقد این ویژگی‌ها (که می‌توان آنها را ویژگی‌های ذاتی قانون نامید) اساساً یک قانون فاقد ویژگی‌های قانون «خوب» محسوب می‌شود. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

الزام آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، معطوف به آینده بودن، مفید قطعیت بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن (راسخ، ۱۳۸۴: ۴۴-۲۷). بنابراین برای آنکه بتوان قاعده‌ای را حقوقی دانست و به طبع آن قاعده را در زمره عناصر نظام حقوقی ارزیابی کرد، برخورداری از اوصاف پیش گفته، ضرورتی حداقلی است.

چنان که گفته شد، سیاست‌ها در مقایسه با الگوی تعریف شده برای قوانین، تعیین کننده آثار و نتایج مشخص خود یا حتی عدم رعایت خود نیستند و بیشتر در چارچوب فرایندها شکل می‌گیرند. سیاست‌ها برای اجرایی و عملیاتی شدن، نیازمند تنظیم برنامه و وضع قوانین و مقررات هستند. سیاست‌ها به خودی خود قابلیت اجرایی ندارند و نیازمند احکامی قانونی برای اجرا هستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۱-۳۲۷). بدین معنا که نمی‌توان سیاست‌ها را مانند قانون، برای همگان به نحو یکسان قابل اعمال دانست (برای اطلاعات بیشتر رک: مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۶۳-۶۱). با توجه به توضیحات پیش گفته می‌توان گفت سیاست‌ها دارای ماهیت مشابه با هنجار حقوقی نیستند و بیشتر بر مصلحت‌اندیشی متکی‌اند. سیاست‌ها اصولاً مبتنی بر مصلحت‌اندیشی و محاسبه سود و زیان و ملاحظات هزینه - منفعت، و بیشتر ناظر به نتایج و آثار سودمند و منفعت‌کننده هستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۱-۳۲۷).

به نظر می‌رسد در نظام جمهوری اسلامی ایران، می‌توان از این تحلیل برای تبیین نظام حقوق اساسی بهره برد. جایگاه منحصر به فرد مقام رهبری در قانون اساسی می‌تواند دلیلی بر این ادعا باشد که سیاست‌گذاری توسط ایشان، به‌ویژه با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام، در قالب سیاست‌های کلی نظام صورت می‌گیرد. این نوع سیاست‌ها که برای همه مراجع حکومتی لازم‌الاجراست، می‌تواند به معنای خاص سیاست و سیاست‌گذاری تعبیر شود. مروری کوتاه بر سیاست‌های کلی مصوب مجمع، گستردگی و تنوع مضامین موضوعات سیاستی را نشان می‌دهد. فهرست سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سال ۱۳۷۷ تاکنون بدین شرح است^۱:

۱. به نقل از وبسایت مجمع تشخیص مصلحت نظام، قابل مشاهده در آدرس:

<http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=7c4dcf8f-fa62-4796-9c75-f9cadf2e5b92>

● مصوبات سال ۱۳۷۷

۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۷/۷/۱۱)؛
۲. سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۷/۷/۱۱)؛
۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت اقتصادی (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۷/۱۰/۲۳).

● مصوبات سال ۱۳۷۸

۴. سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۸/۲/۱۲)؛
۵. سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع طبیعی (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۸/۳/۲)؛
۶. سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع آب (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۸/۵/۹)؛
۷. سیاست‌های کلی نظام در بخش معدن (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۷)؛
۸. سیاست‌های کلی نظام در بخش اقوام و مذاهب (مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۲).

● مصوبات سال ۱۳۷۹

۹. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۹/۲/۳)؛
۱۰. سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی (ابلاغی - مصوب ۱۳۷۹/۸/۲۸)؛
۱۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی (مصوب - ۱۳۷۹/۱۱/۸).

● مصوبات سال ۱۳۸۰

۱۲. سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت ملی در پنج حوزه (داخلی، خارجی، دفاعی، فرهنگی و اقتصادی) (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۸).

● مصوبات سال ۱۳۸۱

۱۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی (مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۷)؛
۱۴. سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن (ابلاغی^۱ - مصوب ۱۳۸۱/۹/۲).

۱. لازم به توضیح است سیاست‌های کلی شماره‌های ۱۴، ۱۸، ۲۸ و ۳۲، اخیراً (۱۳۸۹/۱۱/۲۹) از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده، اما هنوز اطلاعات مربوط به آنها در وب‌سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌روز نشده است.

● مصوبات سال ۱۳۸۲

۱۵. سیاست‌های کلی نظام در بخش ارتباطات مخابراتی و پستی (مصوب ۱۳۸۲/۲/۶)؛
۱۶. چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری - شمسی (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۲/۷/۲۶)؛
۱۷. سیاست‌های کلی نظام در مورد برنامه چهارم توسعه (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۲/۸/۱۰)؛
۱۸. سیاست‌های کلی نظام در خصوص تشویق سرمایه‌گذاری (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۲/۹/۸).

● مصوبات سال ۱۳۸۳

۱۹. سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۲)؛
۲۰. سیاست‌های کلی نظام در خصوص اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (ابلاغی - ۱۳۸۳/۹/۲۱)؛
۲۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۲)؛
۲۲. سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی (مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۵).

● مصوبات سال ۱۳۸۴

۲۳. سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۵)؛
۲۴. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی (مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۱)؛
۲۵. سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت (مصوب ۱۳۸۴/۵/۲۲)؛
۲۶. سیاست‌های کلی نظام در خصوص وحدت و همبستگی ملی (مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۵)؛
۲۷. سیاست‌های کلی نظام برای حفظ شأن و استقلال قضات (مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۷).

● مصوبات سال ۱۳۸۵

۲۸. سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و سامان‌دهی امور ایثارگران (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۵/۲/۱۶)؛

۲۹. سیاست‌های کلی بند «ج» اصل (۴۴) قانون اساسی (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۵/۴/۱۲)؛

۳۰. سیاست‌های کلی نظام در خصوص مبارزه با مواد مخدر (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۵/۷/۱۲).

● مصوبات سال ۱۳۸۶

۳۱. سیاست‌های کلی مدیریت و نظام اداری (مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۵)؛

۳۲. سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل کشور (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۶/۶/۳۱).

● مصوبات سال ۱۳۸۸

۳۳. سیاست‌های کلی قضایی پنج‌ساله (ابلاغی - ۱۳۸۸/۹/۲)؛

۳۴. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۲۱).

● مصوبات سال ۱۳۸۹

۳۵. سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۹/۲/۱)؛

۳۶. سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (ابلاغی - مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۱۵).

۳-۲ سیاست‌ها و مراجع سیاستگذار امور فرهنگی در نظام جمهوری اسلامی ایران
آنچه در قانون برنامه پنجم محل تأمل است، تکرار رویه پیشین قوانین برنامه توسعه مبنی بر ویژگی‌های گزاره‌هایی است که «قانون» محسوب می‌شوند، اما فاقد ویژگی‌های قانون‌اند و بیشتر «سیاست» به‌شمار می‌روند. چنان‌که گفتیم، مفادی از قانون برنامه که برای نمونه ذکر شد، بیشتر ماهیت سیاستی دارند تا قانونی. این مفاد در واقع صورت‌بندی دیگری از سیاست‌هایی همچون سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱)، سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری در کشور (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و سیاست‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌نظر می‌رسند. در ادامه، صرفاً به برخی از سیاست‌های فرهنگی که از سوی مراجع سیاستگذار به تصویب رسیده است اشاره می‌کنیم.

۳-۲-۱ سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امور فرهنگی در سیاست‌های کلی نظام، مفاد متعددی در خصوص امور فرهنگی به تصویب رسیده است. از جمله در بند «۶» سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه این سیاست مورد تأکید قرار گرفته است: «جهت دادن کلیه فعالیت‌های اجرایی و تبلیغی به سمت رشد معنویت و فضیلت اخلاقی در جامعه، تعمیق و گسترش حساسیت‌ها و باور دینی، گسترش ارزش‌های انقلابی...» در سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه، بخش مجزایی در کنار بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی به امور فرهنگی اختصاص داده شده است. در بند «۱۷» این سیاست‌ها «اعتماد و عمق بخشیدن به معرفت و بصیرت دینی و قرآنی و تحکیم فکری و عملی ارزش‌های انقلاب اسلامی و مقابله با تهاجم فرهنگی بیگانه» به عنوان سیاست‌های کلی در بخش فرهنگ ذکر شده است.

سه سند «سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۲)، «سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی» (مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۵) و «سیاست‌های کلی برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و سامان‌دهی امور ایثارگران» (مصوب ۱۳۸۵/۲/۱۶) که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، به ذکر سیاست‌هایی کلی که به تحول در امور فرهنگی مربوط می‌شود پرداخته است.

۳-۲-۱-۱ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۲)، مفادی در قالب ۱۱ بند مقرر شده که اولین مورد آن عبارت است از: «تکمیل و اجرای طرح مهندسی فرهنگی کشور و تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم».

۳-۲-۲ سیاست‌های مندرج در قوانین برنامه توسعه در خصوص امور فرهنگی

به نظر می‌رسد از نقاط ضعف نظام حقوقی ایران، حجم مفاد مربوط به سیاستگذاری (به ویژه

سیاستگذاری فرهنگی) در قوانین برنامه توسعه است. این رویه در قانون برنامه پنجم نیز با مراتب شدیدتری تکرار شده است.

قانون برنامه اول توسعه با تأکید بر اهمیت و جامعیت مفهوم فرهنگ و تأثیرپذیری فرهنگ ایرانی از اسلام، ویژگی‌های زیست‌بوم کشور و تحول تاریخی آن آغاز می‌شود و در ادامه به تحلیل وضعیت بخش فرهنگ با تأکید بر دو دسته عوامل درونی و بیرونی نسبت به این بخش به تبیین مشکلات موجود می‌پردازد. در قانون برنامه دوم توسعه، بخش مشخصی به عنوان بخش فرهنگ پیش‌بینی نشده است، اما برخی بندها از جمله «۲» و «۳» از میان اهداف کیفی آن را می‌توان واجد هدف فرهنگی دانست. در برنامه سوم توسعه، فصل ۲۱ با عنوان «فرهنگ و هنر، ارتباط جمعی و تربیت بدنی» به امر فرهنگ اختصاص یافته است. در فصل نهم قانون برنامه چهارم توسعه با عنوان «توسعه فرهنگی»، تمهیداتی برای سامان‌دهی بخش‌های مختلف فرهنگ ذکر شده است. قانون برنامه چهارم توسعه خود مبتنی بر اسناد پشتیبان مفصلی است که در آن اسناد نیز به عنوان مفادی سیاستی در حوزه فرهنگ مورد توجه قرار گرفته است. مثلاً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۳، اطلاعات پایه برنامه چهارم توسعه را در مجموعه‌ای گردآوری و منتشر کرد. فصل ششم این سند با عنوان «اصول و مبانی چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران»، بخشی به تحلیل چشم‌انداز توسعه کشور در افق بیست‌ساله اختصاص داده شده است. از زیرمجموعه‌های این تحلیل «محورهای اساسی چشم‌انداز جامعه» است (فصل چهارم) و بند «۹» از این محورها «توسعه فرهنگی» است^۱ (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۶: ۲۴۱-۲۱۱).

۱. این مجموعه اسناد، براساس حکم مندرج در بند «ز» ماده (۱۵۵) قانون برنامه توسعه چهارم تنظیم شده است. در این بند، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف شده است «نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخشی، استانی و ویژه با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اقدام و موارد را به تصویب هیئت وزیران برساند».

۳-۲-۳ سیاست‌های فرهنگی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی

یکی از نهادهای اصلی در ارتباط با سیاستگذاری فرهنگی، شورای عالی انقلاب فرهنگی است. «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» توسط شورای مذکور به تصویب رسیده است (روزنامه رسمی، شماره ۱۵۴۰، ۱۵/۱۰/۱۳۷۶). در این مصوبه راجع به جایگاه شورای عالی فرهنگی مقرر شده است: «شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان مرجع عالی سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است...».

اولین هدف این شورا در مصوبه پیش‌گفته «گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اعتلای فرهنگ عمومی» است. همچنین برخی از وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه مذکور به این ترتیب است:

۱. تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور.

⋮

۴. بررسی الگوهای توسعه و تحلیل آثار و پیامدهای فرهنگی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط.

⋮

۷. تدوین و تصویب سیاست‌های اساسی تبلیغات کشور.

۸. تهیه و تدوین مبانی و شاخص‌های دانشگاه متناسب با نظام اسلامی و طراحی

راهکارهای تحقق آن.

۹. تعیین سیاست‌های نظام آموزشی و پرورشی و آموزش عالی کشور.

⋮

۱۲. تهیه و تصویب سیاست‌ها و طرح‌های لازم برای رشد و تقویت باورها و

گرایش‌های دینی، معنوی و فرهنگی در جامعه و گسترش فرهنگ عفاف.

۱۳. سیاستگذاری و تصویب طرح‌های مناسب برای گسترش روحیه تعهد و احساس مسئولیت فرهنگی در جامعه و تشویق مردم به مشارکت در صحنه‌های مختلف فرهنگی، سیاسی و انقلابی.

⋮

۱۶. برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های خاص برای شناسایی، جذب و تعالی فکری نخبگان و تربیت و پرورش علمی و معنوی استعدادهای درخشان و بهره‌گیری از توانایی‌ها و ابتکارات و خلاقیت‌های آنان.

⋮

۱۹. سیاستگذاری تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی.

۲۰. سیاستگذاری و سامان‌دهی نظام اطلاع‌رسانی کشور و نحوه نظارت بر آن.

۲۱. تهیه و تصویب اصول فرهنگی سیاست‌های سیاحتی و زیارتی.

۲۲. تصویب اصول کلی و سیاست‌های توسعه روابط علمی، پژوهشی و فرهنگی با

کشورهای دیگر.

⋮

۲۴. تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، فرهنگستان‌ها،

دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هریک و تجدیدنظر در اساسنامه‌های مؤسسات مشابه عنداللزوم.

⋮

۲۷. تعیین مرجع برای طرح، تدوین و تصویب برنامه‌های فرهنگی، پژوهشی،

آموزشی، علمی و تحقیقاتی ...».

برخی از مهم‌ترین سیاست‌های فرهنگی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به این

شرح است:

- سیاست‌ها و راهبرد ارتقای سلامت زنان (مصوب ۱۳۸۶/۸/۸)؛

- سیاست‌های سامان‌دهی شئون فرهنگی در مناسبت‌های مذهبی (مصوب ۱۳۸۶/۱/۱۱)؛

- سیاست‌های سوادآموزی (مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۱)؛

- سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی (مصوب ۱۳۸۴/۷/۲۶)؛
 - سیاست‌های ارتقای مشارکت زنان در آموزش عالی (مصوب ۱۳۸۴/۷/۲۶)؛
 - سیاست‌ها و اولویت‌های فرهنگی سازمان تربیت بدنی (مصوب ۱۳۸۱/۴/۲۱)؛
 - اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن (مصوب ۱۳۸۴/۴/۷)؛
 - سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات (مصوب ۱۳۸۰/۴/۱۲)؛
 - سیاست‌های راهبردی اسلامی شدن مراکز آموزشی (مصوب ۱۳۷۹/۵/۲۵)؛
 - سیاست‌های مقابله با تهاجم فرهنگی (مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۲۴)؛
 - سیاست‌های هنرهای نمایشی (مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۲۶)؛
 - سیاست‌های آموزش دینی (مصوب ۱۳۷۸/۴/۱)؛
 - سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰)؛
 - اصول فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰)؛
 - سیاست تحقیقاتی کشور (مصوب ۱۳۶۷/۷/۱۲) (سایت دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، <http://www.iranculture.org>)^۱.
- در ادامه به‌طور مختصر به مهم‌ترین سیاست‌های مصوب یا در دست تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌پردازیم.

۱-۳-۲-۳ اصول سیاست فرهنگی کشور

شورای عالی انقلاب فرهنگی در مقدمه یکی از مهم‌ترین مصوبات خود در خصوص سیاست‌گذاری فرهنگی با عنوان «اصول سیاست فرهنگی کشور» مقرر کرده است: «سیاست فرهنگی، سیاست انقلاب اسلامی است. انقلاب اسلامی بدین معناست که فرهنگ اسلامی

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه و همچنین متن پیش‌نویس پیشنهادی اهداف، اصول و سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران رک: رسول حسین‌لی (۱۳۷۹). اصول و مبانی سیاست فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران، تهران.

در کلیه شئون فردی و اجتماعی کشور اصل و پایه و مبنا قرار گرفته است ... سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی متخذ از جهان‌بینی و انسان‌شناسی اسلامی است ...» (دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۴: ۳۶۵).

در این مصوبه در قالب چند بند، اهداف فرهنگی جمهوری اسلامی و همچنین اهداف سیاست فرهنگی و اصول سیاست فرهنگی، منبئات در سیاست فرهنگی و خط‌مشی فرهنگی برشمرده شده است. در بند «۵۰» این مصوبه، اولویت‌ها و سیاست‌های کلی (زیرمجموعه خط‌مشی فرهنگی) مقرر شده است: «وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت امور خارجه، و سازمان‌های صدا و سیما، تربیت بدنی، به‌طور اخص، مجریان سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. همچنین در تبصره «الف» همین بند تأکید شده است که «دستگاه‌های مزبور موظف‌اند هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد خود را در اجرای سیاست‌های فرهنگی به دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی تسلیم کنند» (همان: ۳۷۸-۳۷۷).

این شورا در جلسه مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵، «اهداف و سیاست‌های کلی فرهنگی برنامه سوم توسعه کشور» را به تصویب رساند. علاوه بر این، در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۹/۲۵، در اجرای بند «الف» ماده (۱۶۲) قانون برنامه سوم توسعه ...، به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی و شاخص‌های فرهنگی متناسب با آن در سه حوزه ۱. تغییرات فکری، ۲. مصرف کالاها و خدمات فرهنگی و ۳. نیروی انسانی، فضاها و تجهیزات فرهنگی و غیردولتی، به تصویب رسید (همان: ۳۸۸-۳۸۰).^۱ آنچه ذکر شد، سوای از سیاستگذاری در حوزه خاص فرهنگی است که در گزارش دبیرخانه این شورا در قالب پنج فصل فرهنگ عمومی، هنر، زبان فارسی، مجموعه‌های فرهنگی - تاریخی، و سایر موارد بدان پرداخته شده است.

۱. در نمودار صفحه ۳۸۹ همان منبع، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در ارتباط با اهداف و سیاست‌های فرهنگی و مدیریت امور فرهنگی درج شده است؛ رک: همان.

۳-۲-۳-۲ نقشه مهندسی فرهنگی کشور

بنابر اظهارات دبیر شورای عالی فرهنگی، در سال ۱۳۸۶ سه کمیسیون فرهنگی، نقشه جامع علمی کشور و تحول در نظام آموزش کشور آغاز به کار کردند و تدوین نقشه جامع علمی کشور را برعهده گرفتند (سایت وزارت کشور، استان خوزستان، ۱۳۸۹). همچنین در دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورایی با عنوان شورای مهندسی فرهنگی تشکیل شده است. یکی از اسناد تصویب شده توسط این شورا «نظام نامه تدوین نقشه مهندسی فرهنگی» است که در آبان ۱۳۸۸ منتشر شد.^۱

بر مبنای اظهارات دبیر کارگروه مدیریت کلان دستگاه‌های فرهنگی (در شورای عالی انقلاب فرهنگی)، بخش‌هایی از نقشه مهندسی فرهنگی کشور در کمیسیون فرهنگی شورای عالی انقلاب فرهنگی تهیه شده و قرار است برای تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی فرستاده شود. همین مقام، مهندسی فرهنگی کشور را چنین تعریف کرده است: «مهندسی فرهنگی کشور یعنی اجزای کشور که پیچیدگی و گستردگی خاص خود را دارد مهندسی شود و هر کدام از اجزا و عناصر در جای خود قرار گیرد و این گونه نباشد که مجلس شورای اسلامی، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی را لغو کند ... یا دستگاهی، فعالیت دستگاه دیگر را خنثی کند ...» (ناظمی اردکانی، ۱۳۸۹).

۳-۲-۳-۳ نقشه جامع علمی کشور

اخیراً سندی با عنوان نقشه جامع علمی کشور توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است (<http://www.iranculture.org/userfiles/1.pdf>). بعد از سخنان مقام معظم رهبری مبنی بر ترسیم نقشه جامع علمی کشور در سال ۱۳۸۴ و در دستور کار قرار گرفتن این ایده در شورای عالی انقلاب فرهنگی، سندی با عنوان «سند اول توسعه علم و فناوری کشور» توسط گروهی از کارشناسان با حمایت مرکز تحقیقات سیاست علمی

۱. متن این نظام نامه به صورت فایل Power Point در سایت شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل مشاهده است.

کشور تهیه شد. ادعا بر این است که این سند «شاید اولین سند جامع توسعه علم و فناوری در کشور باشد که در آن سعی شده است که با نگاه توأم به علم و صنعت، نقش دولت و دستگاه‌های مختلف، اولویت‌های علمی کشور در چشم‌انداز پنج‌ساله ترسیم شود» (طباطبایان، ۱۳۸۷: ۹). بنابر اظهارات دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی «... نقشه علمی کشور، تحقق اهداف چشم‌انداز در حوزه‌های علمی و مسیر مشخصی برای دستیابی به اهداف والای نظام اسلامی در حوزه علم و فناوری است». این نقشه در قالب پنج فصل مبانی نظری، وضع مطلوب علم و فناوری، اولویت‌های علم و فناوری، راهبردها و اقدامات ملی و چارچوب نهادی علم و فناوری به تصویب رسیده است (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۸۹).^۱

در مقدمه این سند تصریح شده است: «نقشه جامع علمی کشور بنا به تعریف، مجموعه‌ای است جامع و هماهنگ و پویا و آینده‌نگر، شامل مبانی، اهداف، سیاست‌ها و راهبردها، ساختارها و الزامات تحول‌راهبردی علم و فناوری مبتنی بر ارزش‌های اسلامی برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله کشور». همچنین تأکید شده است که «با ابلاغ نقشه علمی کشور لازم است کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادها نهایت تلاش خود را برای اجرای کامل برنامه‌ها و انجام اقدامات لازم به کار گیرند».

با توجه به مطالب بیان‌شده، می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌های فرهنگی کشور در اسناد مختلف و توسط نهادهای متعدد تدوین می‌شود؛ در حالی که محتوای این سیاست‌ها در موارد بسیاری واجد همپوشانی و اشتراک است. این پراکندگی متون معطوف به سیاستگذاری، و همچنین نهادهای متعدد سیاستگذار، به سردرگمی مسئولان اجرایی و

۱. «نقشه جامع علمی کشور» براساس اسناد پشتیبانی تهیه شده است که متن هفت سند پشتیبان با عناوین «علوم انسانی، معارف و هنر» در سایت شورای عالی انقلاب قابل مشاهده است. همچنین سند پشتیبان دیگری که از اسناد پایه نقشه جامع علمی کشور است، تدوین و منتشر شده و قسمت کلیات آن با این مشخصات در سایت شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل دسترسی است: شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۹). *اطلس آموزش کشور: ترسیم و تحلیل وضعیت موجود آموزش، تهران، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.*

نابسامانی در اعمال این سیاست‌ها در قالب امور تقنینی و اجرایی منجر شده است. به نظر می‌رسد آنچه می‌تواند به‌عنوان یکی از راهبردها برای عدم گسترش این تشتت مورد توجه قرار گیرد، ایفای نقش مؤثرتر شورای عالی انقلاب فرهنگی، به‌عنوان مرجع سیاستگذار در امر فرهنگ و پرهیز جدی این نهاد از ورود به امور تقنینی و اجرایی است. به همین ترتیب قانونگذار نیز باید از ورود به حیطه سیاستگذاری خودداری کند و صرفاً به قانونگذاری، نه سیاستگذاری بپردازد. چنان‌که گفتیم، این مهم در مفاد قانون برنامه پنجم که برخی از آنها برای نمونه ذکر شد، مورد بی‌توجهی قرار گرفته است.

۴ همپوشانی برخی از مفاد قانون برنامه پنجم توسعه با برخی مفاد سیاست‌های

کلی نظام

آنچه می‌توان از بحث پیش‌گفته نتیجه گرفت این است که چیدمان هرم قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌نحوی است که نمی‌توان برای قانون برنامه توسعه جایگاهی بالاتر از قانون عادی - هرچند ذیل قانون اساسی - در نظر گرفت؛ جایگاهی که در برخی از نظام‌های حقوقی برای قوانین ارگانیک یا سازمانی تعریف شده است. به‌همین دلیل، این امر که قانون برنامه توسعه تبدیل به ابزاری در دست قانونگذار برای ورود به حوزه‌های «سیاستی» شود، و نظام حقوقی به‌موجب مفاد کلی و گسترده آن دستخوش تلاطم و آسیب گردد، خارج از صلاحیت‌های قوه مقننه، مندرج در قانون اساسی، به‌نظر می‌رسد. نکته اساسی این است که تلقی حداکثری از ماهیت و کارکرد قانون برنامه توسعه، به ناکارایی و غیرمؤثر بودن این قانون می‌انجامد؛ چنان‌که در ادامه نیز خواهیم گفت، این طرز تلقی به جایگاه سیاستگذاری و قانونگذاری در نظام حقوق اساسی خدشه وارد می‌کند. در این قسمت، برای تأکید بر همپوشانی مفاد قانون برنامه پنجم توسعه با مفاد سیاست‌های کلی نظام، و به‌عبارت‌دیگر ورود غیرضروری و غیرقانونی قانونگذار به حوزه سیاستگذاری، به مقایسه سه سند سیاست‌های کلی با مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در قالب نمایش دو ستون مجزا در جدول‌های ذیل می‌پردازیم.

جدول ۲ مقایسه مفاد سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری در کشور با برخی

مفاد قانون برنامه پنجم توسعه

سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری در کشور	قانون برنامه پنجم توسعه
۱-۵. تقویت و سامان‌دهی همکاری میان دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و فرهنگستان‌ها با بخش‌های صنعتی و فنی و خدماتی دولتی و غیردولتی	جزء «۴» بند «و» ماده (۱۶). ایجاد هماهنگی بین نهادها و سازمان‌های پژوهشی کشور جهت سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت کلان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری
۲-۷. حمایت از تأسیس و توسعه شهرک‌ها و پارک‌های علوم و فناوری	بند «د» ماده (۱۶). نسبت به ایجاد، راه‌اندازی و تجهیز آزمایشگاه کاربردی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی، شهرک‌های دانشگاهی، علمی، تحقیقاتی، شهرک‌های فناوری، پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد از طریق دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها اقدام نماید

جدول ۳ مقایسه مفاد سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی با برخی مفاد قانون برنامه پنجم توسعه

سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی	قانون برنامه پنجم توسعه
۱. توسعه متوازن کمی و کیفی نظام آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی با هدف: ۱-۱. تولید علم ۱-۲. تعمیق شناخت معارف دینی و مبانی انقلاب	- بند «ه» ماده (۱۵). گسترش کرسی‌های نظریه‌پردازی، نقد و آزاداندیشی، انجام مطالعات میان‌رشته‌ای، توسعه قطب‌های علمی و تولید علم بومی با تأکید بر علوم انسانی با همکاری شورای

جدول ۳ مقایسه مفاد سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی با برخی مفاد قانون برنامه پنجم توسعه

سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی	قانون برنامه پنجم توسعه
اسلامی به‌ویژه در علوم انسانی ۱-۳. تربیت نیروی انسانی کارآمد و مؤمن، ارتقای توانمندی و سطح علمی منابع انسانی ۱-۴. توسعه نوآوری و نظریه‌پردازی علمی ...	عالی حوزه علمیه و دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم - جزء «۵» بند «و» ماده (۱۶). تدوین و اجرای طرح نیازسنجی آموزش عالی و پژوهشی در نخستین سال اجرای برنامه به‌منظور توسعه متوازن مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و غیردولتی با توجه به نیازها و امکانات
۲-۱. ارتقای منزلت و بهبود معیشت استادان ۳-۶. ایجاد نظام شایسته‌سالاری در مدیریت آموزشی و تحقیقاتی کشور مبتنی بر تخصص و تعهد	جزء «۲» بند «و» ماده (۱۶). اصلاح هرم هیئت علمی تمام‌وقت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اعم از دولتی و غیردولتی با فراهم آوردن بسترهای لازم و با تأکید بر شایسته‌سالاری
۲-۲. اهتمام به علوم انسانی و زبان و ادب فارسی	جزء «۴» بند «الف» ماده (۱۹). بسترسازی و ایجاد انگیزه لازم برای ورود دانش‌آموزان مستعد به رشته‌های علوم انسانی
۳-۴. طراحی و تدوین متون، کتب و برنامه‌های درسی براساس مبانی فکری اسلام به‌ویژه در رشته‌های علوم انسانی در نظام آموزشی و پژوهشی کشور و اهتمام به بسط نظریه‌پردازی در این زمینه	بند «الف» ماده (۱۹). در راستای تحقق بند «۸» سیاست‌های کلی ابلاغی و با هدف ارتقای کیفی سه حوزه دانش، مهارت و تربیت اسلامی به دولت اجازه داده می‌شود برنامه تحول‌بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور را در چهارچوب قوانین موضوعه و با رعایت اولویت‌های ذیل تدوین نماید و پس از تصویب در هیئت وزیران به اجرا درآورد ...

جدول ۳ مقایسه مفاد سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی با برخی مفاد قانون برنامه پنجم توسعه

سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه علمی و تحقیقاتی کشور در بخش آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی	قانون برنامه پنجم توسعه
۷. تعریف، شناسایی، هدایت، پرورش، جذب و به کارگیری استعداد‌های درخشان و ایجاد بسترهای مناسب جهت جذب و پیشگیری از مهاجرت نخبگان، استفاده از ظرفیت‌های علمی و فنی ایرانیان مقیم خارج و جذب متخصصان و محققان برجسته سایر کشورها در صورت نیاز	بند «ی» ماده (۱۸). ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب برای نخبگان و استعداد‌های برتر متناسب با تخصص و توانمندی‌های آنها و اولویت‌های کشور با حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر جهت تبدیل دانش فنی به محصول قابل ارائه به بازار کار

با مقایسه دو ستون جدول‌های ۲ و ۳، این نکته روشن‌تر می‌شود که مفاد سیاست‌های کلی مورد اشاره با عبارت‌بندی مشابه در قانون برنامه پنجم توسعه تکرار شده‌اند. البته عبارت‌ها کاملاً مشابه نیستند، اما به لحاظ معنایی و در بسیاری از موارد واژگان و عبارت‌های به کار رفته، یکسان است. این وضعیت در دیگر مفاد قانون برنامه پنجم و نیز قانون برنامه چهارم توسعه به وفور قابل مشاهده است که پرداختن تفصیلی به آنها خارج از حوصله این نوشتار است. به این ترتیب که قانونگذار به دلیلی مبهم و غیرقابل توجیه، خود را مقید کرده است به جملاتی جامه قانون بپوشاند که ظاهر و معنای آنها، از جنس سیاست شمرده می‌شود تا قانون. چنان‌که گفته شد، تفکیک حکم قانونی با ویژگی‌های یک قانون، از تفکیک گزاره‌های سیاستی، چندان امر دشواری نیست. ویژگی احکام قانونی مطلوب، حکم موجز و معین و معطوف به اثر یا آثار قابل پیش‌بینی و خاص است. اما سیاست‌ها حاوی اصول کلی، قابل انعطاف، تفسیربردار و ارشادی است که نمی‌توان در عالم حقوق آن را واجد اوصافی همچون عام بودن، عطف به ماسبق نشدن، منتشر شدن و در دسترس همگان قرار گرفتن دانست؛ ویژگی‌هایی که از جمله خصایص قانون محسوب می‌شوند.

همچنین با دقت در ماده قانونی گفته شده و مفاد سیاستی ذکر شده، می توان ادعا کرد قانونگذار به تصویب احکامی اقدام کرده که لزومی به تصویب آنها نبوده یا دست کم فایده‌ای بر تصویب آنها مترتب نیست. در میان همه قوانین هدف اولیه و مهمی وجود دارد که در میان هر مرجع وضع هنجار، مشترک است و تا حدی، در تصویب یک هنجار گریزی از آن وجود ندارد. به طور کلی، مقنن صرف نظر از محتوای قانونی که تصویب می کند به دنبال مؤثر بودن و کارآمدی آن قانون است. مقصود از مؤثر بودن قانون، ایجاد آثار است بدین معنا که قانون نباید صرفاً عباراتی بی خاصیت باشد (دلونی، ۱۳۹۰: ۳۲۵).

همپوشانی مراحل سیاستگذاری و قانونگذاری، مانند خلط قانونگذاری و اجرا، می تواند نظم فرایندی را که به نظر می رسد طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده، مختل سازد. به همین دلیل بر نقش های متفاوت هر یک از قوا در این فرایند، در بند «۲۶» سیاست های کلی نظام اداری تأکید شده است که همه مخاطبان این سیاست ها موظف شده اند «زمان بندی مشخص برای عملیاتی شدن آن را تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش نمایند». پرداختن قانونگذار به سیاستگذاری و همچنین تصویب احکامی که ضرورتی برای تصویب آنها وجود ندارد، آسیب هایی را به دنبال خواهد داشت که تلاش کردیم در این نوشتار شواهد متعددی برای آن ذکر کنیم.

۵ جمع بندی و نتیجه گیری

هدف این نوشتار، ذکر نمونه هایی بود که بیانگر خلط دو حوزه «سیاستگذاری» و «قانونگذاری» و پیش از آن، «سیاست» و «قانون»، به ویژه در حوزه فرهنگی، است. بدین ترتیب، با توجه به تعدد مراجع سیاستگذار در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران و تصریح قانون اساسی مبنی بر صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری، ورود مجلس به حوزه سیاستگذاری به معنای خاص نمی تواند قابل توجیه باشد، مگر در سیاستگذاری تقنینی که در ذیل سیاست های فراگیر و کلی مراجع

سیاستگذار قرار می‌گیرد و در واقع بیشتر معطوف به امور داخلی قوه مقننه است. با این حال، قانون برنامه توسعه به عنوان قانونی مهم و کلیدی، همواره به نوعی تنظیم شده که مرز سیاستگذاری و قانونگذاری را مخدوش کرده است. شاید یکی از مهم‌ترین علل اجرایی نشدن بسیاری از مفاد مندرج در قوانین برنامه توسعه پیشین و همچنین عدم تمایل قوه مجریه برای گزارش‌دهی منظم و به موقع اجرای مصوبات قوه مقننه در قالب قانون برنامه توسعه، مرز غیرشفاف و سیال «سیاست» و «قانون» در قانون برنامه توسعه و عدم توجه قانونگذار به این مهم باشد.

به نظر می‌رسد قانونگذار باید تمام تلاش خود را به کار گیرد تا قانون مصوب، واجد ویژگی‌های یک قانون «خوب» و به‌طور کلی سازگار با اصول نشئت گرفته از اصل حاکمیت قانون باشد. از طرف دیگر، قانون موضوعه نیز باید در چارچوب سیاست‌های مصوب مراجع سیاستگذار وضع شود. چنان که گفته شد، با مقایسه قانون برنامه پنجم توسعه و اسناد سیاستی حوزه فرهنگی که به تصویب مراجع سیاستگذار رسیده است، همپوشانی‌های قابل توجهی به چشم می‌خورد. اینکه قانونگذار مفادی مشابه و در برخی موارد یکسان با سیاست‌های فرهنگی را در قالب قانون به تصویب برساند، به لحاظ اصول قانونگذاری قابل توجیه نیست. در واقع می‌توان گفت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری مرحله دوم سیاستگذاری به معنای عام محسوب می‌شود؛ بدین معنا که فرایند سیاستگذاری به معنای عام در قالب فرایندی خطی به شکل زیر قابل ترسیم است:

فرایند سیاستگذاری (به معنای عام)

سیاستگذاری (به معنای خاص) ← قانونگذاری ← اجرا

با توجه به مطالب بیان شده، مرجع سیاستگذاری به معنای خاص در نظام جمهوری اسلامی ایران، مقام معظم رهبری،^۱ مرجع قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی و مرجع اجرا قوه مجریه محسوب می شود. به نظر می رسد هر گونه فعالیت موازی سیاستگذاری، تقنینی و اجرایی، نظام حقوق اساسی را مخدوش می کند. اگر محتوای سیاستها در قانون تکرار شود و قانونگذار به جای آنکه گزاره های سیاستی را به قانونی برای اجرا تبدیل کند، به حوزه سیاستگذاری وارد شود، در آن صورت فرایند سیاستگذاری (به معنای خاص)، قانونگذاری و اجرا مختل می شود. در واقع، با نقض فرایند پیش گفته توسط هریک از قوای حکومتی، فرایند خطی سیاستگذاری به چرخه سیاستگذاری تبدیل می شود و به نظر می رسد نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، چنین چرخه و دوری را بر نمی تابد.

گرچه توضیح این نکته نیز ضروری است که نقش قوه مقننه به هیچ وجه با وضع قانون پایان نمی یابد؛ در نگرش «سیستمی»، قانونگذاری فرایندی به هم پیوسته و مرتبط تلقی می شود. یک سیستم، «مجموعه ای است از عناصر دارای ارتباط متقابل (قواعد و فرایندها) که تعامل آنها به تحقق اهداف معینی (اهداف سیستم) می انجامد». از این منظر، تکلیف قوه مقننه در تقنین با تصویب قانون به پایان نمی رسد؛ بلکه مرحله نظارت بر اجرای قوانین سبب پیوند این مراحل چندگانه قانونگذاری به یکدیگر می شود (و کیلیان، ۱۳۹۰: ۳۴۳-۳۴۲). اما در نگرش «سیستمی» به قانونگذاری نیز تکرار مفاد سیاستی که پیشتر توسط مرجع سیاستگذاری به تصویب رسیده است در قالب احکام قانونی، یا وضع قوانینی که فایده ای بر آنها مترتب نیست مجاز شمرده نمی شود. در واقع می توان چرخه ای برای قانونگذاری ترسیم کرد، اما امکان فرض چرخه سیاستگذاری - سیاستگذاری به ویژه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، غیرمنطقی و مغایر با قانون اساسی به نظر می رسد.

۱. چنان که می توان هرم تصمیم گیری و سیاستگذاری کلان حکومت در ایران را به این ترتیب برشمرد: رهبری؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ شورای نگهبان؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی؛ مجلس شورای اسلامی؛ دولت (رئیس جمهور و هیئت وزیران)؛ وزارتخانه ها، سازمان ها و شرکت های دولتی. رک: (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۹۹).

معضل تبیین شده در این نوشتار صرفاً مختص به قانون برنامه پنجم نیست، بلکه دیگر قوانین توسعه نیز به اشکال مختلف با این معضل مواجه بوده‌اند. به طور مثال در قانون برنامه چهارم توسعه نیز از این قبیل اهداف کلی و سیاستگذارانه به فراوانی قابل مشاهده است؛ در اظهارنظری راجع به مفاد لایحه برنامه چهارم توسعه - که اغلب آنها به مفاد قانونی تبدیل شد - تأکید شده که هدف از وضع قوانین و مقررات، اجرای آن است؛ بیان اهداف کلی بدون اینکه واجد حکمی منجز و قطعی باشد و نحوه وصول به اهداف قانون را تبیین کند، سبب خواهد شد دولت موفق به انجام تکلیف مقرر شده در قانون نشود. «بسیاری از مواد این لایحه بیان شعارها و تکالیفی کلی برای دولت است؛ چنان که دولت واقعاً به این مواد و این اهداف اعتقاد داشته باشد، اجرای بسیاری از آنها خارج از تصویب مجلس یا با تصویب هیئت وزیران امکان‌پذیر و اهدافش قابل دستیابی خواهد بود و غیرمنطقی است که دولت تکالیفی را که خود قانوناً می‌تواند ایفا کند، مجدداً طی لایحه‌ای برای تصویب مجلس ارائه کند» (پورسید، ۱۳۸۲: ۶-۴).

نکته پایانی اینکه هر یک از سیاست‌ها مجری خاص خود را دارد. برخی از سیاست‌ها نیازمند کار اجرایی است (مانند برخی از سیاست‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی) و برخی دیگر نیازمند تقنین. شناسایی سیاست‌هایی که مجری آن مجلس شورای اسلامی است و باید در راستای آن به تقنین بپردازد و یا نظارت‌های خود را به نحو مؤثرتری اعمال کند، برای مجلس لازم و ضروری است. این تکلیف مجلس، در راستای تکمیل پروژه سیاستگذاری خواهد بود؛ اما باید بدین نکته توجه داشت که در راستای انجام این تکلیف، مجلس نباید با ابزار قانونگذاری، از جمله قانون برنامه توسعه، به حیطه سیاستگذاری وارد شود.

منابع و مأخذ

- اولسون، دیوید ام. و فیلیپ نورتون (۱۳۹۰). «قوه مقنن در گذار دمکراتیک»، تألیف و ترجمه: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۱). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت.
- الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۸۵). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی.
- پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، «تصویب نقشه جامع علمی کشور پس از ۴ سال»، ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، قابل دسترس در آدرس: <http://dolat.ir/NSite/FullStory/?id=197381>.
- پورسید، بهزاد (۱۳۸۲). «درباره لایحه برنامه چهارم توسعه: بازخوانی حقوقی برنامه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های حقوقی، شماره مسلسل ۶۹۰۸.
- حسین‌لی، رسول (به کوشش) (۱۳۷۹). اصول و مبانی سیاست فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر آن.
- دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، بیست سال تلاش در مسیر تحقق اهداف انقلاب فرهنگی، تهران، دانش‌پرور.
- دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان (۱۳۸۶). سند تلفیقی اسناد توسعه بخشی و فرابخشی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- دلونی، پل (۱۳۹۰). «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، تألیف و ترجمه: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳ الف). «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۰.
- _____ (۱۳۸۳ ب). «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ش ۳۴.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، تهران، دفتر اقتصاد کلان، ج ۱.

طباطبائیان، سیدحسین... (سخنرانی) (۱۳۸۷). همایش تدوین نقشه جامع علمی کشور، تهران، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور.

قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، نشر میزان.
گل‌نژاد، بهنام (۱۳۸۷). «مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی (۲)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۹۰۶۲.

مرکزالمیری، احمد (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹). *مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی*، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

ناظمی‌اردکانی، مهدی (۱۳۸۹). «رابطه نقشه مهندسی فرهنگی و دولت اسلامی»، سایت خبرآنلاین، ۲۶ مرداد، قابل دسترس در آدرس: <http://www.khabaronline.ir/news-84982.aspx>.

وحید، مجید (۱۳۸۴). «جستاری پیرامون مشکل سیاستگذاری در ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۶۷.

وزارت کشور، استان خوزستان، «دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی: تدوین نقشه علمی، مهندسی و فرهنگی کشور در مراحل نهایی تدوین قرار دارد»، ۲۵ بهمن ۱۳۸۹، قابل دسترس در آدرس:

<http://www.ostan-kz.ir/newsdetail-2369-fa.html>.

وکیلیان، حسن (۱۳۹۰). «راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، دادگستر.

Geotz, Klaus H. and Radoslaw Zubek (2005). "Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation", Warsaw, Sprawne Państwo, Available online at: www.legislationline.org.

Trantas, Georgios (1996). "Comparing Legislative Instrument Across Nations", in Herbert Döring (ed.), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, University of Mannheim.

<http://www.iranculture.org>

<http://www.maslehat.ir>