

# مطالبات رهبری در ردیف قانون اساسی

تحلیل انتقادی ابلاغیه اخیر رهبری «سیاستهای کلی نظام قانون گذاری»

قانون اساسی (تفسیر اقتدارگرایانه)

موازین شرع (تفسیر سنتی و اقتدارگرایانه)



گام دوم  
جمهوری اسلامی:  
تثلیثی شدن نظام

سیاستهای کلی نظام (مطالبات رهبری)



محسن کدیور

۱۸ مهر ۱۳۹۸

از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مورخ ۶ مهر ۱۳۹۸ توسط مقام رهبری بیش از ده روز می‌گذرد. علیرغم اهمیت فراوان این ابلاغیه و آثار درازمدت آن که قدم بلند دیگری بلکه نقطه عطفی در کوچک‌ترسازی جمهوریت بسیار نحیف نظام است کسی در رسانه‌های داخلی و خارجی و شبکه‌های اجتماعی به آن توجهی نکرد. ساختار حقوقی نظام با این ابلاغیه از حالت ثنوی (موازن شرع و قانون اساسی) وارد مرحله تثلیثی (دو ملاک قبلی به علاوه مطالبات رهبری در سیاست‌های کلی نظام) شد. سرطان بدخیم ولایت مطلقه تا شش و کبد جمهوریت نظام پیشروی کرده است. ساختار حقیقی نظام وضعی اسفبارتر از این دارد. این یادداشت نقد ساختاری ابلاغیه مذکور به طور اخص و نقد بنیادی سیاست‌های کلی نظام مقام رهبری به طور اعم و شامل دو بخش و یک نتیجه به شرح زیر است: ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در بوته نقد، گام دوم جمهوری اسلامی، و نظام توحیدی تنها راه رهایی ایران. از انتقادات و پیشنهادات خوانندگان خصوصا متخصصان علوم حقوق اساسی، مدیریت و خط مشی‌گذاری عمومی استقبال می‌شود.



## بخش اول. ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در بوته نقد

کمتر از دو هفته قبل پایگاه اطلاع‌رسانی رهبری ابلاغیه جدیدی با عنوان سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری منتشر کرد. در مقدمه آن آمده است: «رهبر معظم انقلاب اسلامی در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را ابلاغ و با توجه به اهمیت موضوع در حاشیه‌ی آن مرقوم کردند: «سیاستها به قوای سه‌گانه ابلاغ شود. سه قوه موظفند اقدامات را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش نمایند.»» در انتهای مقدمه تذکر داده شده که متن مذکور «پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تنظیم شده است.» این ابلاغیه هفده بند دارد. متن کامل آن را می‌توانید در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر رهبری یا پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام مطالعه کنید. این بخش شامل هفته‌نقد ساختاری به ابلاغیه مهم اخیر مقام رهبری است. در نتیجه‌گیری انتهای بخش این نقدها در سه اشکال جمع‌بندی شده‌اند.

## اول. مطالبه عمومی رعایت قانون

نکته مثبت این ابلاغیه بند هفدهم آن است: «ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه‌ی عمومی.» اینکه رعایت، تمکین و احترام به قانون تبدیل به فرهنگ و مطالبه‌ی عمومی شود بیشک امر مبارکی است. میزان اهمیت آن خصوصاً در سیاست‌های کلان نظام قانون‌گذاری در صدر است نه در ذیل. جالب اینجاست که صدر این ابلاغیه یعنی بند اول آن این است: «توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی.» یعنی عملاً رعایت موازین شرع در صدر سیاست‌های کلان مورد نظر رهبری و فرهنگ رعایت، تمکین احترام به قانون در ذیل آن است. همین امر میزان اهتمام عملی ایشان به قانون را به شفاف‌ترین شکل ممکن به نمایش می‌گذارد. نکات بعدی مقاله هم میزان رعایت، تمکین و احترام ایشان به قانون را به بهترین وجهی نشان می‌دهد.

## دوم. لزوم انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام

قانون اساسی رعایت دو معیار را برای قوانین عادی لازم دانسته است: موازین اسلام (یا احکام اسلام، یا اصول و احکام مذهب رسمی) و قانون اساسی؛ و مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با دو معیار مذکور شورای نگهبان است. (اصول چهارم، هفتاد و دوم، نود و یکم و نود و ششم قانون اساسی) مقام رهبری در بند چهارم ابلاغیه خود معیار سومی به این دو افزوده است: «سیاست‌های کلی نظام» که توسط شخص ایشان وضع و ابلاغ می‌شود: «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام، با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام.»

البته رهبری در بیانات خود قبلا دولت را موظف کرده بود در کلیه سیاست‌گذاری‌ها، برنامه ریزی‌ها، مقررات و مصوبات دستگاه‌های اجرایی «سیاست‌های کلی نظام» باید ملاک اصلی باشد، به عنوان نمونه: «ما خواهش کردیم [یعنی فرمان دادیم!] قبل از دادن سیاستها به ما و ابلاغ سیاستها، هیچ چیز به عنوان پایه‌ها و چارچوب برنامه به دستگاهها ابلاغ نشود تا بر اساس سیاستها و طبق قانون اساسی، برنامه چارچوب‌بندی و فصل‌بندی و سپس تدوین شود.» (سخنرانی مورخ ۱۵ مرداد ۱۳۸۲)

نکته تازه و بدیع این ابلاغیه این است که سیاست‌های کلی نظام از سند بالادستی برنامه‌های اجرایی و مصوبات دولت به سند بالادستی قوانین کشور ارتقا یافته است، یعنی به آن رتبه‌ای هم عرض قانون اساسی داده شده و شورای نگهبان (در زمان تصویب قانون) و مجمع تشخیص مصلحت نظام (لابد در موارد اختلاف مجلس و شورای نگهبان) مامور شده‌اند تا بر «عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام» نظارت کنند. واضح است که در قاموس رهبری این نظارت استصوابی است یعنی دو نهاد یادشده بر اساس ملاک مزبور «حق وتو» دارند.

اگر چه قانون اساسی در مورد دو ملاک اصلی (موازین اسلام و قانون اساسی) از اصطلاح دقیق و حداقلی «عدم مغایرت» استفاده کرده (اصول هفتاد و دوم، نود و یکم و نود و ششم) اما در ابلاغیه رهبری اصطلاح غیردقیق و

موسّس «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام» استفاده شده که دست دو نهاد نظارتی منصوب برای رد قوانین مصوب مجلس به بهانه عدم انطباق قوانین با سیاست‌های ابلاغی رهبری کاملاً باز باشد.

در این بند دو تکلیف جدید هم به عهده مجلس گذاشته شده است، یکی اینکه خود نمایندگان (یا کمیسیون منتخب ایشان) در زمان تدوین قوانین نظارت کنند تا مبادا قوانین مصوب برسیاست کلی نظام منطبق نباشد. دیگر اینکه «قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام» را تصویب کنند. اینها توصیه اختیاری نیست، فرمان حکومتی و مطالبه لازم الاجرای رهبری است.

در هر حال با ابلاغیه جدید رهبری «سیاست‌های کلی نظام» در رتبه مافوق قوانین عادی و در ردیف قانون اساسی، و انطباق با آنها ملاک تصویب قوانین قرار گرفت. چنین جایگاهی برای سیاست‌های کلی که منجر به محدودیت فراوان قانونگذاری مجلس و افزایش اختیارات شورای نگهبان و مجموع تشخیص مصلحت نظام می شود نیاز به طی مراحل الزامی اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) دارد و با حکم حکومتی رهبری تحت هر عنوانی پذیرفته نیست، مگر اینکه ولایت مطلقه حق تغییر قانون اساسی را هم داشته باشد که بعید نیست!

### سوم. مطالبات رهبری در زمره اولویتهای قانون گذاری

در بند ۱۵ ابلاغیه، رهبری شش اولویت برای قانون گذاری تعیین کرده است: «گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجراننده‌ی قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه و مطالبات رهبری.» محور نخست در زمره بدیهیات است. مجالس مقننه کاری جز گره‌گشایی از امور اجرایی و البته قضایی کشور ندارند. اما آیا ملاکی عینی برای سنجش این محور متصور است؟! محور دوم امر پسندیده‌ای است و مایه تقدیر می باشد که مقام رهبری در سال چهلم استقرار نظام به فکر اصول معطله قانون اساسی افتاده است. اگر فهرستی از این اصول فراهم شود ایشان درمی یابد که اکثر اصول معطله قانون اساسی مربوط به دو فصل قانون اساسی است: فصل سوم: حقوق ملت، و فصل پنجم: حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن. تفصیل این نکته مجال و مقال دیگری می طلبد.

اما اولویت پنجم یعنی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه هم مشکلی ندارد، به دو شرط، یکی اینکه افق قوانین را به پنج سال محدود نکنیم و افق‌های دورتری را در تقنین در نظر داشته باشیم. دیگر آن که مراد ایشان به «سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه» که توسط خود رهبری ابلاغ می‌شود منحصر نباشد. اگر چنین باشد - که احتمالش کم نیست - مشمول تامل بعدی می‌شود.

اولویتهای سوم و چهارم یعنی «سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام» هر دو ابلاغیه‌های رهبری هستند که از جانب ایشان همراه با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به عنوان اسناد بالادستی به سران قوا ابلاغ شده‌اند و ابتدای کلیه برنامه‌ریزیهای دولتی بر اساس آنها از مطالبات مکرر رهبری بوده است. بر اساس این ابلاغیه این اسناد بالادستی اکنون این سه سند به عنوان محورهای اولویت قانونگذاری معرفی شده‌اند. سیاست‌های کلی نظام البته علاوه به امتیاز اولویت در قانونگذاری یکی از سه ملاک تصویب قوانین هم ارتقا یافته که گذشت.

بیشک مراد رهبری از این ابلاغیه توصیه اختیاری به مجلس نیست، حکم الزامی است که در تصویب قوانین باید منویات ایشان در حداقل دو سند (سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام) و به احتمال قوی سند سوم (سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و متعاقب آن برنامه هفتم و ...) الزام رعایت شود. این تحدید اختیارات مجلس است که نیاز به اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) دارد و از هیچ طریق دیگری از جانب هیچ مقامی حتی رهبری قابل قبول نیست.

اما شاه بیت غزل رهبری انتهای این بند است. مقام رهبری با کمال فروتنی و تواضع مطالبات خود به عنوان ششمین محور اولویت قانونگذاری ابلاغ فرمودند: «مطالبات رهبری» البته مقام رهبری در دیدارهای خود با مسئولین نهادهای مختلف همواره در اهمیت مطالبات رهبری داد سخن داده‌اند و مسئولان ارشد نظام برآورده کردن مطالبات رهبری را بالاترین وظیفه خود اعلام کرده‌اند، از رئیس قوه قضائیه تا مجلس خبرگان. بنابراین یقیناً مطالبات رهبری جایگاهی بالاتر از قانون اساسی و افکار عمومی در عملکرد اکثر مقامات ارشد جمهوری

اسلامی داشته است. می توان گفت که این مطالبات حتی جایگاهی رفیع تر از موازین شرع و اخلاق هم عملاً داشته است، چرا که این مقامات مطالبات رهبری را ترجمان شرع و اخلاق می دانند.

اما نکته تازه این ابلاغیه درج مطالبات رهبری به عنوان یکی از اولویت های قانونگذاری است. در حد اطلاع من این امر در ادبیات رسمی قانونگذاری ایران بی سابقه است. یعنی در نزدیک یازده دهه قانونگذاری هرگز اراده و مطالبات شخص اول جایی در قانونگذاری نداشته و قانون بر اساس منافع ملی توسط نمایندگان مردم تدوین می شده است. «منویات ملوکانه» اگرچه در دوران پهلوی عملاً فاکتور مهمی در قانونگذاری بود، اما این منویات ملوکانه در ادبیات رسمی استفاده نمی شد، یعنی خودش را بیار اسمش را نیار!

اکنون قدم بلندی برداشته شده و این یک‌رنگی جای تحسین دارد. شترسواری که دلّاً دلّاً نمی شود. صادقانه مرقوم فرمودند منویات و مطالبات مقام معظم رهبری باید اولویت قانونگذاری باشد. نظام یکّه سالار و استبداد فردی دقیقاً معنایش همین است. البته دیکتاتوری صالح چه اشکالی دارد!؟

اما این مطالبات رهبری چگونه قابل تحصیل است؟ قاعدتاً مقام رهبری آنچه شرط بلاغ بوده در ضمن سند چشم انداز (۱۳۸۲)، الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت (۱۳۹۷)، سیاست‌های کلی برنامه دوم تا شش توسعه (۱۳۷۲ تا ۱۳۹۴)، سیاست‌های کلی نظام (۱۳۷۹ و ۱۳۸۹) و حداقل پانزده سیاست‌های کلی در موضوعهای خاص (از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸) رسماً ابلاغ کرده اند. علی القاعده مطالبات رهبری امری مجزا از این امور است. اگر بنا بر علنی بودن مطالبات رهبری باشد این مطالبات نیاز به تدوین دارد. و تا زمانی که تدوین نشده چیزی در حد منویات رهبری است که أمثال جواد کریمی قدوسی هر از چندگاهی چشمه ای از آن را رو می کند و هرگز هم تکذیب نمی شود!

### چهارم. لزوم عدم مغایرت "مقررات" با موازین شرع و قانون اساسی

در اصل چهارم قانون اساسی لزوم رعایت موازین اسلامی منحصر به قوانین نمانده و «مقررات دیگر» را هم شامل شده و تشخیصش هم برعهده شورای نگهبان نهاده شده است. اما در دو اصلی که عهده دار معرفی وظایف شورای نگهبان است (أصول نود و یکم و نود و ششم) این وظیفه عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی تعیین شده است و متعرض مقررات نشده است. در ابلاغیه اخیر رهبری اولاً در بند اول به اهمیت «موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی» توجه داده شده که معلوم نیست چه اقدام جدیدی برای تغلیظ موازین شرع در نظام قانون‌گذاری کشور قرار است صورت بگیرد.

ثانیاً در ذیل بند دوم «ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی» آورده شده که با توجه به نهاد بسیار پر قدرت شورای نگهبان - که علاوه بر اختیارات قانونی‌اش نظارت استصوابی و تشخیص صلاحیت نامزدهای مجلس خبرگان هم به مجموعه وظایفش افزوده شده - چه ساز و کار دیگری برای تضمین این اصل لازم است؟ خدا بخیر بگذراند.

اما نکته تازه بند دوم ابلاغیه دو امر است یکی اینکه رهبری از عملکرد شورای نگهبان در تشخیص مغایرت قوانین مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی راضی نیست و «ارزیابی و پالایش» مجدد آنها را مطالبه کرده است. این ارزیابی و پالایش قوانین مصوب چهل ساله چقدر لازم است و چه بودجه هنگفتی از بیت المال را به خود اختصاص می‌دهد؟ متعلق این ارزیابی و پالایش قوانین رسمی کشور هستند نه مصوبات مجلس قبل از تایید شورای نگهبان. نسخ یا تغییر قانون رسمی را هیچ مرجعی جز خود مجلس شورای اسلامی حق ندارد. اجرای فرمان جدید رهبری نیاز به اصلاح قانون اساسی و افزایش اختیارات شورای نگهبان دارد به نحوی که دامنه نظارت آنها قوانین مصوب رسمی تایید شده شورای نگهبان را هم دربرگیرد.

دومین امر بدیع بند دوم ابلاغیه متوجه «مقررات موجود کشور» است. مقررات در مقابل قوانین (مصوبات قوه مقننه) مصوبات دیگر دستگاه‌ها (اجرایی و قضائی) است. مقررات چهل ساله دولتی و قضائی توسط شورای نگهبان



از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی باید مورد ارزیابی و پالایش قرار گیرد، تا مبدا خدای ناکرده مقرراتی مغایر موازین شرع و قانون اساسی باقی بماند. البته در قوه قضائیه که مقررات خلاف شرع و قانون اساسی احتمال ندارد! می ماند مقررات دولتی. حجم مقررات چندین برابر قوانین است. هزینه و وقت بسیاری برای چنین ارزیابی و پالایشی لازم است. راستی چنین کاری چقدر ضروری است! و از کدام اولویت برخوردار است؟

با تمسک به اصل چهارم قانون اساسی می توان ادعا کرد وارد شدن شورای نگهبان در این امر از حیث تشخیص عدم مغایرت با موازین اسلامی قانونی است، اما تشخیص مغایرت مقررات با قانون اساسی محمل قانون اساسی ندارد. فرمان رهبری در این زمینه نیاز به اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) دارد و بدون آن تجاوز به حریم قانون اساسی محسوب می شود.

برای تحقق بند سوم ابلاغیه «تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی» اگر این راهکارها فراتر از قوانین عادی مجلس و ناظران داخلی دستگاههای مربوطه و نهایتاً دیوان عدالت اداری باشد نیاز به اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) دارد و از حوزه اختیارات رهبری بیرون است.

### پنجم. محدود کردن اختیارات قانونی مجلس

ابلاغیه رهبری حداقل در چهار بند از ابلاغیه به شرح زیر به محدود کردن اختیارات قانونی مجلس پرداخته است: بند ۶: «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه». بند ۷: «تعیین محدوده‌ی اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس». بند ۱۲: «ضابطه‌مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه‌ی مجلس با نظر شورای نگهبان». و بند ۱۶: «رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانون‌گذاری برای نیروهای مسلح».

محدوده اختیارات مجلس در قانون اساسی به دقت تعریف شده است. هرگونه تحدید و تقلیل (یا توسعه) آن نیاز به اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) دارد و احدی حتی رهبری مجاز به چنین تغییراتی نیست. در مورد بند ۷ و ۱۲ مجلس می تواند با وضع قانون یا آئین نامه داخلی اقدام کند، هر چند نمی توان آنها را مجبور و ملزم کرد. منطق به کار رفته در بند ۱۶ قابل تسری به کلیه نهادهای انتصابی است. با چنین منطقی می توان مطالبات رهبری را اینگونه ترجمه کرد: قانونگذاری مجلس منحصر به نهادهای انتخابی است و در کلیه نهادهای انتصابی مجلس موظف به رعایت تدابیر مقام معظم رهبری است! این امر خلاف اصول متعدد قانون اساسی است. اجرای این مطالبه تنها با اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) ممکن است.

### ششم. محدود کردن اختیارات رئیس جمهور و وزرا

بند هشتم ابلاغیه تحدید غیرقانونی اختیارات قانونی مجلس، رئیس جمهور و دولت است: «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان های اداری، از طریق تصویب قانون.» وظایف مجلس، رئیس جمهور و دولت در اصول متعدد قانون اساسی تعریف شده است. هرگونه تغییر این اختیارات نیازمند اصلاح قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷) است. ثانيا قانون اساسی هیچ محدودیتی را در زمینه تعداد وزرا و ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان های اداری، برای رئیس جمهور ایجاد نکرده است. وی می تواند لایحه مرتبط را به مجلس ببرد و بعد از تصویب مجلس مطابق قانون اساسی اجرایی کند.

### هفتم. امور بسیار جزئی و پیش پا افتاده در قالب سیاست های کلی نظام

حداقل شش بند ابلاغیه (بندهای ۵، ۹، ۱۱، ۱۰، ۱۳ و ۱۴) به خروج قطعی از سیاست های «کلی»، پرداختن به امور بسیار جزئی و حتی امور پیش پا افتاده مبتلا است. به چند مثال توجه کنید: تعریف آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه (بند ۵)، استحکام در ادبیات (بند ۹)، بیان شناسه ی تخصصی هر یک از لوایح و طرح های قانونی و علت

پیشنهاد آن (بند ۹)، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه‌ی قوانین موجود کشور در طول برنامه‌ی ششم توسعه (بند ۱۰)، قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراها (بند ۱۴). در بندهای دیگر هم وضع بهتر این نیست. اینکه کار تعیین سیاست‌های کلی نظام به اصلاح آئین نامه داخلی مجلس بکشد (انتهای بند ۷) مشخص می‌کند که سیاست‌هایی که قرار بود کلی باشد به چه جزئیتی سقوط کرده است. تعیین دوره اعتبار مصلحت در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ۱۳) مثال دیگر جزئی بودن است. به علاوه مصوبات مجمع بدون تصویب رهبری قانونی نیست. ایشان می‌توانست این فرمان را به زیردستان منصوب خود بدهد. چه نیازی به درج در ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام؟!

### نتیجه: سه اشکال عمیق ابلاغیه

ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به تفصیلی که گذشت به حداقل سه اشکال عمیق مبتلاست:

**یکم.** لزوم «انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام» در کنار عدم مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی به تشخیص شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، (بند ۴)، تعیین «سند چشم انداز، سیاست‌های کلی نظام و مطالبات رهبری» به عنوان سه محور «اولویت قانون‌گذاری» (بند ۱۵)، و لزوم واگذاری قانونگذاری نهادهای انتصابی به تدبیرهای مقام معظم رهبری قدم اول: قانون‌گذاری نیروهای مسلح (بند ۱۶)

**دوم.** توسعه اختیارات نهادهای انتصابی خصوصاً شورای نگهبان و تحدید اختیارات نهادهای انتخابی خصوصاً مجلس شورای اسلامی با زیرپا گذاشتن اصول متعدد قانون اساسی (بندهای ۲، ۳، ۶، ۷، ۸، ۱۲ و ۱۶)

**سوم.** مداخله در جزئی‌ترین و پیش‌پا افتاده‌ترین امور زیر عنوان تعیین سیاست‌های «کلی» نظام (بندهای ۵،

۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۴)

از این سه اشکال، اشکال دوم اشکالی بزرگ است، اما اشکال نخست یک بدعت فاحش است.



## سیاستهای کلی نظام (مطالبات رهبری)

### بخش دوم . گام دوم جمهوری اسلامی

این بخش شامل چهار بحث به ترتیب زیر است: تثلیثی شدن نظام ثنوی، محدودیت ولایت مطلقه به قانون اساسی ممکن نیست، اسناد بالادستی خواهرخوانده های قانون اساسی، سیاستهای کلی نظام با جمهوری اسلامی چه می کند؟

#### الف. تثلیثی شدن نظام ثنوی

می توان گفت که ابلاغیه سیاستهای نظام قانونگذاری یک نقطه عطف در جمهوری اسلامی است. قبل از آن نظام ثنوی بود، ثنویت جمهوریت و اسلامیت، یا حاکمیت ملی و حکومت دینی، یا قانون اساسی و موازین شرع. به همین دلیل شورای نگهبان مقتدرترین نهاد انتصابی نظام قوانین مصوب نهاد انتخابی یعنی مجلس شورای اسلامی را با دو ملاک می سنجید: عدم مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی. از ۶ مهر ۱۳۹۸ و ابلاغیه جدید رهبری نظام جمهوری اسلامی به نظامی تثلیثی تبدیل شد. به موازین اسلام و قانون اساسی علنا و رسماً ملاک جدیدی افزوده شد: سیاستهای کلی نظام که محصول مستقیم تدبیرهای مقام رهبری است. سیاستهای کلی نظام

که بر اساس موازین اسلام توسط مقام رهبری تدوین شده عصاره دو ملاک قبلی به علاوه مقتضیات روز است لذا جامع تر، جزئی تر و اقرب به مسائل مبتلابه است.

رژیم سابق در نیمه دوم فعالیتش سه گانه خدا، شاه، میهن را به عنوان شعار خود مطرح کرد. خدا در آن تعارفی بیش نبود. میهن هم که صامت بود، همه چیز شاه بود و دیگر هیچ. با انحلال احزاب سیاسی و اعلام نظام تک حزبی و آغاز فعالیت حزب رستاخیز در اسفند ۱۳۵۳ واضح شده آن سه گانه چیزی جز شاه و منویات ملوکانه او نیست. نشانه حزب رستاخیز یک مثلث سه ضلعی بود: انقلاب شاه و ملت، قانون اساسی و نظام شاهنشاهی.

خامنه ای رهبر جمهوری اسلامی در ۲۲ بهمن ۱۳۹۷ به مناسبت چهلمین سالگرد پیروزی انقلاب «بیانیه گام دوم انقلاب» را صادر کرد. در آن بیانیه حرف تازه ای نبود. اما در ابلاغیه سیاستهای کلی نظام قانونگذاری نکات تازه و بی سابقه متعددی به چشم می خورد. این ابلاغیه حقیقتاً می تواند «گام دوم جمهوری اسلامی» خوانده باشد. در گام اول نظام ثنوی جمهوری اسلامی تاسیس شد. در گام دوم رهبر که آس و اساس این نظام است به عنوان رکن سوم ظهور و جلوه حقوقی بیشتری پیدا می کند.

جمهوری اسلامی از ابتدا پیشوامحور بود، چه در دهه اول که نظام حقوقی آن مبتنی بر «ولایت فقیه» بود، و چه در سه دهه بعدی که نظام حقوقی آن «ولایت مطلقه فقیه» است. ولایت مطلقه فقیه در اصل پنجاه و هفتم و در بندهای اول و دوم و هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی ۱۳۶۸ تجلی کرده است.

«اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

«اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر:

۱ - تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲ - نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام. ...

۸ - حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.»

دومین رهبر جمهوری اسلامی از سال ۱۳۷۲ ابلاغ سیاستهای کلی نظام که مهمترین جلوه ولایت مطلقه است را آغاز کرد. اما در مهر امسال این امر به نقطه اوج خود رسید و منویات رهبری هم‌عرض قانون اساسی حضور حقوقی پیدا کرد. تثلیث جمهوری اسلامی عبارت است از مطالبات رهبری، موازین شرع و قانون اساسی.

### ب. محدودیت ولایت مطلقه به قانون اساسی ممکن نیست

هرچه دامنه اختیارات ولایت فقیه افزایش یابد دامنه جمهوریت، حاکمیت مردم و حکومت قانون متقابلاً کاهش پیدا می‌کند. فلسفه اصلی قانون اساسی محدودیت قدرت زمامداران است. قانون اساسی جمهوری اسلامی برعکس مبنایش نامحدودی اختیارات رهبر است. اگرچه آقای خمینی مبتکر نظریه ولایت مطلقه فقیه و مؤسس نظام جمهوری اسلامی است، و عملاً هم فرامین او مافوق قانون اساسی تلقی می‌شد، اما حداقل حفظ ظاهر می‌کرد. در زمان وی نقض قانون اساسی در کشور به میزانی رسید که در آذر ۱۳۶۷ صدای ۹۷ نماینده مجلس سوم را درآورد و در اعتراض به دخالت شورای تشخیص مصلحت در تقنین به آقای خمینی نامه نوشتند و از «بی‌خاصیت شدن مجلس و تناقض‌های فراوان در قوانین کشور» گلایه کردند و متذکر شدند «وجود مراکز متعدد و موازی قانون‌گذاری در کشور به نوبه خود مسئله‌ای مشکل‌آفرین و موجب تزلزل نظام سیاسی کشور می‌باشد.» (صحیفه امام، ج ۲۱ ص ۲۰۲) آقای خمینی در پاسخ اشکال ایشان را وارد دانست و این‌گونه نوشت: «ان‌شاءالله تصمیم دارم در تمام زمینه‌ها وضع به‌صورتی درآید که همه طبق قانون اساسی حرکت کنیم. آن‌چه در این سالها انجام گرفته است در ارتباط با جنگ بوده است. مصلحت نظام و اسلام اقتضا می‌کرد تا گره‌های کور قانونی سریعاً به نفع مردم و اسلام باز گردد.» (پیشین، ص ۲۰۳-۲۰۲ مورخ ۷ آذر ۱۳۶۷) البته اجل مهلتش نداد تا قانونی عمل کند.

نظریه ولایت مطلقه فقیه مسلماً نمی‌تواند محدود به قانون اساسی شود. در شورای بازنگری قانون اساسی در این زمینه به تفصیل بحث شده و اکثریت شورای مذکور همین نظر را داشته است. محمد مؤمن قمی، محمد یزدی، احمد آذری قمی و محمد محمدی گیلانی با صراحت تمام از فراقانونی بودن ولایت مطلقه فقیه دفاع کرده‌اند و سه نفر اول به تفصیل در این زمینه کتاب استدلالی هم منتشر کرده‌اند.

شخص خامنه‌ای زمانی که خواب رهبری را هم نمی‌دید در دی ۱۳۶۶ در نماز جمعه تهران ولایت مطلقه فقیه را به چارچوب شرع مقید می‌کرد، وقتی رهبر شد تمام قد از ولایت مطلقه فقیه به همان تفسیر آقای خمینی و مشخصاً عدم محدودیت آن به قانون اساسی دفاع کرد. او هرگز نظارت خبرگان بر عملکرد رهبری را نپذیرفته و به لحاظ نظری نظارت آنها را به بقای شرایط رهبری محدود دانست، و در عمل خبرگان منصوب را به وظیفه صیانت از رهبری و پیگیری مطالبات رهبری مشغول کرد.

شورای نگهبان زمان خامنه‌ای (برخلاف أمثال لطف الله صافی گلپایگانی دبیر شورای نگهبان زمان آقای خمینی که نسبت به رهبری علناً استقلال رای داشت) آکنده از فقهای بوده که هرگونه وضع قانون در مورد رهبری را برای عدم نقض مطلقه بودن اختیاراتش را حرام دانسته حتی در مورد نهادهای انتصابی هم تقنین را به وی واگذار کرده‌اند. نظارت استصوابی از بدعتهای زمان خامنه‌ای است.

### ج. اسناد بالادستی خواهرخوانده‌های قانون اساسی

اما مهمترین اقدام خامنه‌ای در تحقق ولایت مطلقه تعیین سیاستهای کلی نظام (اجرای بند یک اصل یکصد و دهم) بوده که در سال ۱۳۶۸ وضع شده است. خامنه‌ای که در اجرای اصول فصل سوم و پنجم قانون اساسی در حقوق ملت و حاکمیت ملی حتی یک افسیلین پیش نرفته در اجرای بند یک اصل مذکور تا کنون بیست و چهار ابلاغیه در نزدیک سی هزار کلمه (بیش از ۲۹۸۰۰ کلمه) تحت عنوان تعیین سیاستهای «کلی» نظام صادر کرده است. تاکید می‌کنم این سی هزار کلمه سیاستهای کلی است. نگاهی به فهرست این ابلاغیه‌ها که در چهار دسته

و هر یک به ترتیب زمانی مرتب شده بسیار مفید است. (برای مطالعه متن کامل آنها به پایگاه اطلاع رسانی دفتر رهبری یا پایگاه اطلاع رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام مراجعه کنید.)

#### دسته اول. سیاستهای کلی برنامه توسعه

- سیاستهای کلی برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۲

- سیاستهای کلی برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۸

- سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۲

- سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷

- سیاستهای کلی برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۴

#### دسته دوم. اسناد چشم انداز و الگوی پایه پیشرفت

- سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، ۱۳۸۲

- فراخوان برای تکمیل و ارتقای الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت، ۱۳۹۷

#### دسته سوم. سیاستهای کلی نظام به طور عام

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

نقل، ۱۳۷۹

- سیاستهای کلی نظام در امور ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران، شهرسازی،

مسکن، تشویق سرمایه‌گذاری، پدافند غیرعامل و امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات (افتا)، ۱۳۸۹

#### دسته چهارم. سیاستهای کلی نظام در موضوعهای خاص



- سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵
  - سیاستهای کلی مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۸۵
  - سیاستهای کلی اصلاح الگوی مصرف، ۱۳۸۹
  - سیاستهای کلی نظام اداری، ۱۳۸۹
  - سیاستهای کلی اشتغال، ۱۳۹۰
  - سیاستهای کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، ۱۳۹۱
  - سیاستهای کلی «اقتصاد مقاومتی»، ۱۳۹۲
  - سیاستهای کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، ۱۳۹۲
  - سیاستهای کلی «سلامت»، ۱۳۹۳
  - سیاستهای کلی «جمعیت»، ۱۳۹۳
  - سیاستهای کلی «علم و فناوری»، ۱۳۹۳
  - سیاستهای کلی «محیط زیست»، ۱۳۹۴
  - سیاستهای کلی «انتخابات»، ۱۳۹۵ (تغییر معنی دار پیش نویس مجمع)
  - سیاستهای کلی «خانواده»، ۱۳۹۵
  - سیاستهای کلی نظام قانون گذاری، ۱۳۹۸
- در دهه هفتاد تعداد این ابلاغیه ها فقط سه مورد بود. در دهه هشتاد تعداد آنها سه برابر و به رقم نه رسید که پنج ابلاغیه آن تعیین سیاستهای کلی موضوعهای خاص بود. با اینکه هنوز دو سال و نیم به پایان دهه نود باقی

است تعداد موارد ابلاغ شده رهبری در آن سیزده مورد است (۴۵٪ افزایش) که یازده مورد آن تعیین سیاستهای کلی موضوعهای خاص است، یعنی تا کنون بیش از دو برابر دهه قبل. ابتدا پیش نویس سیاستهای کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه می شد، اما بتدریج دفتر رهبری خود پیش نویس را تهیه می کند، شبیه ابلاغیه اخیر که سابقه ای در مجمع ندارد. معلوم نیست مشورت با مجمع در چنین مواردی چه معنایی دارد.

در هر حال این ابلاغیه ها رو به افزایش است. هنوز تعیین سیاستهای کلی سیاست خارجی، سیاست داخلی، سیاست منطقه ای، شرایط اقلیمی، سیاست امنیتی، خلیج فارس، اوقات فراغت، نشاط اسلامی، سبک زندگی، حج ابراهیمی، اعتکاف، عزاداری، راه پیمایی اربعین، و نفس کشیدن! ابلاغ نشده است. این موضوعات تمامی ندارد و می توان همچنان آنها ریز و ریزتر کرد و با عنوان سیاستهای کلی انشاءهای غرّاً نوشت. من تنها به عنوان مشت نمونه خروار نقد ابلاغیه آخر را منتشر کردم.

#### د. سیاستهای کلی نظام با جمهوری اسلامی چه می کند؟

اگر تمامی این ابلاغیه ها در ترازوی نقد قرار گیرد این نکات از آنها استخراج می شود:

- رهبری هرگز به قید «کلی» در سیاستهای خود وفادار نمانده است. اکثر قریب به اتفاق سیاستهای ابلاغ شده حقیقتاً جزئی هستند.

- آنچه ایشان سیاستهای کلی نامیده از سه عارضه رنج می برد: عدم رعایت موازین علوم حقوق و مدیریت، ایدئولوژیک بودن، و عدم کارشناسی در هر موضوع خاص.

- نه ایشان و نه اطرافیانش تخصص لازم بلکه حداقل دانش لازم برای درک اکثر قریب به این موضوعات را ندارند. (برای نمونه علی اکبر ولایتی مشاور ارشد امور بین الملل مقام رهبری را در نظر بگیرید با تخصص عفونت اطفال و بیش از سی شغل غیرمرتبط دیگر) سیاستگذاری از سوی کسی که نه حداقل دانش لازم را دارد نه تجربه

ملموسی در مسئله ائتلاف وقت است و برباد دادن بیت المال. این سیاست های کلی حقیقتاً دردی از دردهای کشور را دوا نمی کنند.

- فایده بسیار مهم ابلاغیه های متعدد تعیین سیاستهای کلی نظام رشد سرطانی خواهرخوانده های قانون اساسی است. از این ابلاغیه ها با عنوان اسناد بالادستی نظام یاد می شود. با ازدیاد روزافزون این ابلاغیه ها سهم قانون اساسی به شکل تضاد هندسی کاهش می یابد. در حال حاضر یک از بیست و پنج (۴٪). شورای نگهبان بهانه بیشتری برای وتو کردن مصوبات مجلس دارد. هرچه مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد می توان از این بیست چهار سند بالادستی عبارتی را دست آویز رد مصوبات مجلس کرد. قضیه لغو عضویت عضو زردشتی شورای شهر یزد توسط شورای نگهبان فقط یک نمونه است. یادمان نرود خامنه ای در عمل به ابلاغیه های خود ارزش قانون اساسی و موازین شرع داده و چاقوی تیز جدیدی در دست شورای نگهبان گذاشته است.

- نتیجه بسیار مهم دیگر رشد سرطانی تعیین سیاستهای کلی نظام کوچک شدن میدان عرض اندام نهادهای انتخابی یعنی قوه قننه و قوه مجریه است. تصمیمات اصلی کشور توسط شخص رهبر اتخاذ می شود و رئیس جمهور می شود تدارکچی و مجلس که قرار بود در رأس امور باشد در مسائل کلان کشور می شوند نامحرم. به تصریح نایب رئیس سابق مجلس و رئیس سابق کمیسیون امنیت ملی مجلس در جریان هیچیک از امور اصلی کشور قرار ندارد. وقتی می توان با رئیس جمهور سوریه در غیبت و حتی عدم اطلاع وزیر خارجه و البته با حضور فرمانده سپاه قدس ملاقات کرد و تصمیم گرفت تو خود حدیث مفصل بخوان از این مجمل. تصمیمات کلان کشور در دفتر رهبری گرفته می شود و منتخبان مردم اعم از رئیس جمهور، هیات دولت و نمایندگان مجلس تصمیم گیرندگان اصلی کشور نیستند.

- اگرچه کشور ظاهراً توسط نهادهای انتخابی از قبیل ریاست جمهور و مجلس شورا اداره می شود، و با اسم مردمسالاری اسلامی هم نظام معرفی می شود، نظریه ولایت مطلقه فقیه، قانون اساسی بازنگری شده و نحوه تفسیر منصوبان رهبری در شورای نگهبان و تلقی شخص رهبر از مقولاتی از قبیل سیاستهای کلی نظام، نقش ریاست

جمهوری و مجلس شورا در حد «معاون اجرایی» و «معاون قانون گذاری» رهبری تنزل یافته و رهبری به عنوان قانون گذار، قاضی و مجری اصلی کشور ارتقا و گسترش فزاینده اختیارات یافته است.

- با نظریه ولایه مطلقه فقیه، با قانون اساسی بازنگری شده ۶۸، با تفسیر مضیق فقهای شورای نگهبان، با تلقی خاص خامنه ای از سیاستهای کلی نظام و از همه مهمتر با سیاست عملی خامنه ای یعنی دخالت مستقیم در جزئی ترین امور تقنینی و اجرایی، انتخابات هیچ تغییر معنی داری در سیاستهای جمهوری اسلامی ایجاد نمی کند. سیاستهای کلی در دفتر رهبری تعیین می شود که انتخابی نیست. این نتیجه به غایت مهم است. هر که جمهوری اسلامی را اصلاح پذیر می داند باید بتواند استدلالها و اسناد و مدارک این مقاله را ابطال کند.

- کشور دقیقا توسط شخص رهبر اداره می شود. سیاستهای نظام را او شخصا تعیین می کند. برحسب اجرای این سیاستها شخصا نظارت می کند. اگر کشور خوب یا بد اداره شده مسئول اصلی شخص مقام رهبری است. نمی توان خیرات و برکات نظام را به پای رهبری نوشت و از کاستی ها و نواقص جاخالی داد و افراد با اختیارات اندک یا فاقد اختیار را متهم کرد. هر کس متناسب با اختیاراتش مسئول است. هر که بامش بیش برفش بیشتر. اختیارات مطلقه مسئولیت مطلقه دارد.

### نتیجه: نظام توحیدی تنها راه رهایی ایران

جمهوری اسلامی در گام نخست به لحاظ ساختار حقوقی نظامی ثنوی (موازن اسلام و قانون اساسی) بوده، و در ساختار حقیقی نظام اقتدارگرای انتخاباتی محسوب می شده که به شیوه یکه سالارانه (استبداد دینی) اداره شده است. جمهوری اسلامی در گام دوم خود در ساختار حقوقی اش تثلیثی شده است (موازن اسلام، قانون اساسی و مطالبات رهبری). در نظام حقیقی موازن اسلام به شریعت در حد فهم امثال ناصر مکارم شیرازی و حسین نوری همدانی تنزل کرده، و قانون اساسی در حد شعور امثال احمد جنتی و محمد یزدی تفسیر می شود،

و مطالبات رهبری هم مطابق استطاعت فکری و اشتیهای عملی خامنه ای است که در ابلاغیه سیاستهای کلی نظام قانونگذاری مشاهده کردیم.

راه رهایی ایران نجات از نظام سابقا ثنوی و فعلا تثلیثی جمهوری اسلامی به نظام توحیدی است که سند بالادستی آن فقط قانون اساسی نظام دموکراتیک سکولار باشد. نظام سیاسی از مسجد و حوزه و حسینیه جدا باشد و سیاستهای کشور بر اساس منافع ملی و نه هیچ چیز دیگر توسط منتخبان آن در مجلس تعیین شود نه هیچ جای دیگر.

ولایت مطلقه سرطانی بدخیم است که سرعت پیشرفت و نابودکردن تمام بافتهای انتخابی نظام بیش از حد انتظار است. ولایت مطلقه جمهوریت نظام را از درون خورده است. در اندام جمهوری اسلامی که شکل ظاهری ولایت مطلقه فقیه است بافت سالمی باقی نمانده است. این نظام سراپا مبتلا به سرطان پیشرفته استبداد دینی یا ولایت مطلقه است. بدون جراحی تمام عیار و خارج کردن این غده بدخیم «ایران» روی سلامتی نمی بیند. واضح است قرار نیست از چاله ولایت مطلقه مشتی جاهل پرمدعا به چاه وابستگی سرمایه داری فرنگی بیفتیم. اگرچه به رهایی ایران امید فراوان دارم اما در ناصیه جمهوری اسلامی نوری نمی بینم.

۱۸ مهر ۱۳۹۸



[kadivar.com](http://kadivar.com)

<https://kadivar.com/17478/>

[kadivar.mohsen59@gmail.com](mailto:kadivar.mohsen59@gmail.com)

تمام حقوق محفوظ است.

نقل مطلب به هر صورت تنها با ذکر منبع مجاز است.