

# مبانی اختیارات رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ومقایسه آن با اختیارات رئیس جمهوری در برخی از نظام های ریاستی \*

دکتر سیامک ره پیک \*\*

بحث حاکمیت، قدرت و توزیع آن در نظام های سیاسی از مهمترین مباحث حقوقی-سیاسی است. اصل تفکیک و تعادل قوا و چگونگی توصیف آن در هر نظام سیاسی مبتنی بر مبانی مختلف اجتماعی، فرهنگی و ایدئولوژیکی است و به همین دلیل اشکال گوناگونی از توزیع قدرت در حاکمیت سیاسی مشاهده می شود. این امر معمولاً در قانون اساسی کشورها منعکس می گردد. در این تحقیق به طور فشرده، با توجه به قوانین اساسی کشورهای مورد بحث، به موضوع حاکمیت و توزیع قدرت در بالاترین مقام جمهوری اسلامی ایران؛ یعنی رهبری در مقایسه با رئیس جمهور در برخی از نظام های جدید غربی پرداخته شده است. در این مقاله مشخص شده است که حدود اختیارات رهبری در جمهوری اسلامی ایران تا حد زیادی با اختیارات رئیس جمهور در نظام های مذکور مشابه است و برخی از اختلافات نیز به مبانی اجتماعی و ایدئولوژیکی کشورها بازگشت می کند.

---

\* این موضوع پیش از این به صورت سخنرانی علمی در دانشکده ارائه گردیده بود که پس از اصلاح و ویرایش و افزودن مستندات و منابع به صورت مقاله علمی به چاپ می رسد.

\*\* عضو هیات علمی دانشکده علوم قضائی و خدمات اداری.

## مقدمه

قبل از ورود به مباحث اصلی تذکر این نکته لازم است که مقصود از مبانی در این عنوان، مبانی فقهی نیست و بطور خاص راجع به ادله فقهی که طبیعتاً قابل بحث نیز است مطلبی بیان نخواهد شد بلکه در این مختصر مبانی حقوقی، سیاسی و تاحدی تاریخی - اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد.

در این بحث کوتاه تلاش می‌شود مقایسه‌ای بین بخشی از نظام‌های سیاسی که اصطلاحاً "دارای نظام ریاستی در حاکمیت خود هستند و نهاد رهبری در جمهوری اسلامی ایران انجام شود. مقصود از نظام ریاستی \* نظامی است که به تعبیری قوای مختلف در آنجا استقلال کامل دارند و به همین دلیل قوه مجریه که معمولاً در رأس آن رئیس جمهور قرار می‌گیرد از اقتدار قابل توجهی برخوردار است (۱).

در این بررسی به نظام‌هایی مثل نظام سیاسی آمریکا و فرانسه \*\* که از برجسته‌ترین نظام‌های ریاستی و نیمه ریاستی هستند اشاره خواهیم کرد و مقایسه‌ها نیز در این طرح در واقع بین مبانی اختیارات رهبری در جمهوری اسلامی و رئیس جمهور در بعضی از این نوع نظام‌های سیاسی است.

قبل از این که بطور خاص وارد بحث اختیارات شویم لازم است مقدمه‌ای را که

## \*Presidential Regime ( system ).

۱- ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهاد‌های سیاسی، ج ۱، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲ صص ۳۷۸ - ۳۷۹.

\*\* اگرچه کشور فرانسه در تقسیم‌بندی نظام‌های پارلمانی نیز قرار می‌گیرد ولی با توجه به تقویت قوه مجریه و ایجاد نقش اصلی و سیاسی واداری برای رئیس جمهور، این کشور دارای رژیم نیمه ریاستی (و شاید حتی ریاستی) شناخته می‌شود. ر. ک. همان، ص ۵۷۸.

جنبه حقوقی دارد و در حقوق اساسی و علم سیاست مورد بحث است مطرح کنیم و پس از آن مباحث اصلی را بیان کنیم.

## تدوین قوانین اساسی

قوانین اساسی \*کشورها معمولاً" وقتی تدوین می شود یا تغییر می کند که یک تحول اساسی در جامعه رخ می دهد، مقصود از تحول اساسی، انقلابها، شورشها، کودتاها و امثال آن است که دگرگونی اساسی در بک کشور پدید می آورند (۲). در واقع این تحول نقطه آغاز تدوین قانون اساسی کشورهایی که قانون اساسی مشخصی ندارند یا تغییر قانون اساسی در کشورهایی که قانون اساسی دارند است. در هر حال این تحول باعث می شود مبانی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک نظام بر هم خورد. این یک قاعده کلی است. طبیعتاً در تدوین قانون اساسی جدید یا تغییرات بنیادی که در قانون اساسی قدیم صورت می گیرد این تحول اجتماعی مثل انقلاب یا نظامی مثل کودتا مبانی و به معنای کلان، ایدئولوژی خود را تحمیل می کند. البته تحمیل همواره به معنای بد نیست؛ تحمیل یعنی وضع جدید، ارزشها و مبانی خود را به صحنه قانونگذاری می آورد. ایده مذکور به معنای اعم است یعنی، ممکن است ایدئولوژی دارای جنبه مذهبی باشد یا ایدئولوژی سیاسی باشد مثل فاشیسم، نازیسم و امثال آن. در هر حال چنانچه در این مقایسه و بحث اختیارات رهبری و به تعبیری نوک هرم قدرت در نظام سیاسی بخواهیم تاریخچه ای ذکر بکنیم می توانیم مسئله را با مقدمه کوتاهی آغاز نمایم. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بازنگری و اصلاح نیز شده است محصول یک حرکت اجتماعی عمیق می باشد. این حرکت اجتماعی دارای مبانی و بنیان های

\* Constitution.

ایدئولوژیک بوده و این امر در تمام صحنه‌های سیاسی و اجتماعی کشور ظهور پیدا کرده است، از جمله این صحنه‌ها، قانون‌گذاری و به طور خاص موضوع قانون اساسی است. طبق قاعده کلی که بیان شد مبانی ایدئولوژیک به تمامی احکام از جمله قانون اساسی تحمیل می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به دلیل اینکه انقلاب دارای جنبه مذهبی بود و بطور خاص رهبر دینی ویژه‌ای داشت (یعنی حضرت امام خمینی «ره» و نظرات سیاسی و فقهی ایشان) به طور قهری و طبیعی این نظرات در شکل‌گیری قانون اساسی اثرات جدی داشت، خصوصاً در بعضی از قسمت‌ها که لازم بود ملاحظات ویژه انقلابی و مذهبی صورت بگیرد نظرات ایشان، بصورت برجسته نشان داده شده است. البته در قانون اساسی قسمت‌هایی نیز وجود دارد که مسائل عمومی را مطرح کرده است، این موارد طبیعتاً در همه جا وجود دارد و در کشور ما نیز مورد توجه قرار گرفته است. نکته‌ای که لازم است عرض شود این است که در این بحث وارد مسائل فقهی نمی‌شویم تا نظرات مختلف در مورد رهبری و ولایت فقیه را مطرح نکنیم. این موضوع در محل دیگری باید بحث شود. زیرا می‌دانیم در مورد رهبری و ولایت فقیه از جهت وسعت اختیارات در مبانی و ادله اختلاف نظر وجود دارد. یک نظریه که به شکل خاصی توسط امام خمینی «ره» مطرح شد - که البته مختص به ایشان نبود - و آن را عملاً نیز نشان دادند در تئوری انقلاب ما نظریه غالب بود و خود را به شکل قانون و بنیانهای حقوقی در آورد.

البته ممکن بود این نظریات در قانون شکل دیگری پیدا می‌کرد و به شکل دیگری منعکس می‌شد ولی به هر حال آنچه که الآن موجود است محصول آن نهادها و بنیادهاست که ایشان بطور ویژه مطرح کردند. نکته دیگر این است که در روند تاریخی و اجتماعی تحولات عظیم و بنیادی که در جامعه اتفاق می‌افتد (شکل خوب آن مانند انقلابها و شکل بد آن مثل کودتاها و حرکت‌های نظامی) سیر

عادی این است که بعد از هر حرکتی آن تغییرات به شکل فوق انجام خواهد شد. تغییر اصلی که در قانون اساسی ما انجام شد (چون قبل از آن نیز قانون اساسی داشتیم) عبارت بود از آن که نظام سلطنتی از بین رفت و شکل خاصی بنام نظام جمهوری اسلامی ایجاد شد و از بین نظرات مختلف فقهی - سیاسی، به دلیل اینکه امام خمینی رهبری انقلاب را عهده دار بودند؛ قدرت و جاذبه داشتند و بسیاری از کسانی که در جریان این تحول اجتماعی بودند یاران و همکاران ایشان بودند این تئوری و نظریه، نظریه غالب در قانون اساسی و مبنای بخشهایی از قانون اساسی شد. مشابه همین روند در کشورهای دیگر وجود داشته است، بطور مثال کشور آمریکا.

همانطور که می دانیم مدت زیادی نیست که آمریکا به شکل یک کشور مستقل و به صورت فعلی در آمده است. آمریکا مجموعه ای از مستعمرات بریتانیا بود (البته یک قسمتی از آن مربوط به کشورهای دیگر مثل فرانسه بود) و در ابتدا سیزده مستعمره داشت. در حدود سال ۱۷۷۴ به تدریج استقلال ایالت‌های مختلف مطرح و کنگره های مختلفی تشکیل شد. در طول ۱۰ - ۱۵ سال بعضی از این ایالتها برای خود قانون اساسی مستقلی نوشتند تا اینکه بنظر رسید باید یک هماهنگی بین این ایالت ها و قوانین آنها ایجاد شود. بیانیه ای تحت عنوان کنفدراسیون\* تنظیم شد که در آنجا موادی پیش بینی شده بود که در عین اینکه ایالات را مستقل میدانست مقداری به حکومت مرکزی هم توجه پیدا کرده بود (۳).

#### \*Confederation .

3 - Art 1 - "The stile of this confederacy shall be the Unite States of America"

Art 2 - "Each state retains its sovereignty, freedom and independence and every power , jurisdiction and right which is not by this confederation expressly delegatd to the United State , in congress assembled" see : Edward Conrad Smith, the Constitution of the United States with case summaries , New York , 1972 , P .28 .

از آن زمان این نظریه طرح شد که به هر حال اختلافاتی که در ایالات وجود دارد نمیتواند یک کشور مقتدر بسازد، نظرات مختلفی در خصوص اینکه این ایالات، حکومت مرکزی داشته باشند مورد توجه قرار گرفت. پس از طی برخی از مراحل و جلسات مختلفی که برگزار شد، این بحث مطرح شد که یک حکومت و قدرت مرکزی وجود داشته باشد. در همین زمان اختلاف نظری در خصوص نحوه توزیع قدرت \*\* وجود داشت که به طور مثال کنگره تشکیل شود و قدرت اصلی در دست کنگره باشد یا شخصی بنام حاکم و به تعبیری رئیس جمهور که نهاد قوه مجریه است دارای قدرت بیشتری باشد (۴). بررسی نظرات مطرح شده در تاریخ حکومت آمریکا نشان می‌دهد که این دو نظریه، نظریه غالب بوده است. این مباحثه مدت‌ها ادامه داشت و افراد برجسته‌ای در هر طرف قرار داشتند. به هر حال نظریه اول و برتر نظریه‌ای شد که برای ایالات متحده آمریکا یک قوه مجریه قوی را درخواست می‌کرد، و این نظریه در قانون اساسی آمریکا منعکس گردید (۵). صرف نظر از مسائل مذهبی و دینی در صورتیکه سیر طبیعی، اجتماعی و تاریخی را بررسی کنیم اتفاقی که در کشورهای مختلف افتاده است از جهات زیادی مشابه یکدیگر است.

بنابراین برتری قوه مجریه که در رأس آن رئیس جمهور است در کشور آمریکا تصویب شد و در قسمتهای مختلف قانون اساسی این مسئله ظهور پیدا کرد. لذا نظام سیاسی آمریکا تحت عنوان نظام ریاستی مورد مطالعه قرار می‌گیرد؛ یعنی رئیس جمهور در کنار قوه مقننه که توسط مردم انتخاب می‌شود مستقل است و در عین حال اختیارات قابل توجهی نیز به آن داده شده است.

#### \*\* Division of Power.

۴- ر. ک. فردیناند اف. استون، نهادهای اساسی حقوق ایالات متحده آمریکا (ترجمه سید حسین صفائی) چاپ اول، شرکت سهامی کتابهای جیبی، تهران، ۱۳۵۰، ص ۴۳.

۵- همان، ص ۴۵ به بعد؛ همچنین ر. ک. ماده ۲ بخش ۲ از قانون اساسی آمریکا.

## حاکمیت و قدرت

در قوانین اساسی حاکمیت\*، ارکان و نهادهای حاکمیت تعریف و جایگاه آن مشخص می‌گردد. حاکمیت در حقوق و سیاست عبارت است از قدرت برتر، صلاحیت صلاحیتها، اقتدار مطلق، اقتدار مستمر و به تعبیر دیگر حاکمیت مافوق تمام حاکمیتها و قدرتها(۶). این معنای از حاکمیت در تمام نظامهای سیاسی وجود دارد، یعنی هیچ نظام سیاسی وجود ندارد که حاکمیت به این معنا در آن نباشد، اساساً وجود یک نظام سیاسی مستلزم آن است که حاکمیت به شکل مطلق (مطلق به معنای متعارف نه عقلی و فلسفی)(۷) در آن وجود داشته باشد یعنی بتواند در اموال و نفوس و ارکان جامعه تصرف بکند؛ قواعدی را تحمیل کند؛ هیچ قدرتی در مقابل قدرت او وجود نداشته باشد و او قدرت برتر تلقی شود.

تأسیس دولت و دولت - کشورها مستلزم آن است که حاکمیت مطلق\*\* باشد تا امکان اداره و هدایت جامعه بوجود آید. بنابراین اساس حاکمیت یک مسئله روشن است. مسئله مهم، تبیین و تعیین نهادهای حاکمیت و توزیع قدرت در بین آنهاست؛ یعنی بعد از فرض حاکمیت مطلق، سهم ارکان و اجزای مختلف در قدرت تعیین می‌شود، به طور مثال تفکیک قوا صورت می‌گیرد. در تفکیک قوا یک سهم قدرت به قوه مقننه و یک سهم قدرت به قوه مجریه و به همین شکل قوای دیگر تعلق

\* Sovereignty .

۶- ابوالفضل قاضی، پیشین، صص ۱۸۶-۱۸۷؛ همچنین ر. ک:

D.M. Walker , the Oxford Companion to Law , U.S.A.University of Oxford, 1980, " Sovereignty "

۷- زیرا به هر حال محدودیت های عملی مختلفی برای حاکمیت وجود دارد که به معنای واقعی آن را از مطلق بودن خارج می کند، در همین رابطه نگاه کنید:

D.M. Walker , Op, Cit . Sovereignty , Limitation of Sovereignty.

\*\* Absolute Sovereignty.

می‌گیرد. در چگونگی توزیع قدرت نیز عوامل سیاسی، فرهنگی، اجتماعی وایدنولوژیکی که اشاره شد دخالت می‌کند و مجموعه این عوامل مشخص می‌کند که به طور مثال چه سهمی از قدرت به رئیس‌جمهور و چه سهمی به نهاد های دیگر تخصیص می‌یابد. در واقع این نقطه ای است که بخشی از اختلافها میان نظام های سیاسی را می‌سازد. البته آنچه مسلم است این است که به هر حال در هنگام توزیع قدرت برخی از نهادها به عنوان نهاد های برتر شناخته می‌شوند.

نهاد برتر یعنی نهادی که اختیارات ویژه دارد و در مواقع لزوم آن را اعمال می‌کند. ممکن است نهاد مذکور در یک شخص حقیقی (Person) تجلی پیدا کند مانند سلطان، رئیس‌جمهور یا رهبر و یا در مجموعه ای (Body) متبلور شود مانند مجلس، کنگره و امثال آن. در هر حال صرف نظر از این مسئله آن نهاد، قدرت برتر را دارد و در موارد اختلاف، اضطرار، فوق العاده و مواردی که مشکلات از طرق عادی حل نمیشود می‌تواند تصمیم‌گیری کند. نکته دیگر که باید به آن توجه داشت مینا و منشاء قدرت و حاکمیت است. منشاء حاکمیت و قدرت چیست؟

از قدیم الایام در بین اندیشمندان سیاسی، حقوقی و فلاسفه نظرات مختلفی وجود داشته است. شاید بتوان گفت که در این مورد دونظریه کلی مطرح شده که بعد از این دونظریه کلی، شاخه های مختلفی در ذیل هر کدام پدید آمده است (۸). نظریه اول منشاء مردمی داشتن حاکمیت و قدرت است، یعنی اختیار را مردم واگذار می‌کنند و قدرت را آنها می‌سازند. نظریه دوم منشاء الهی یا فطری داشتن حاکمیت و قدرت است.

البته بحث الهی بودن حاکمیت لزوماً بر اساس تقریری که در جمهوری اسلامی

۸ - البته مقداری در به کاربردن این اصطلاحات تسامح می‌کنیم، قدرت همان حاکمیت نیست. ر. ک



مطرح شده است نیست. یعنی در تقسیم بندی نظامهای سیاسی حتی بعضی از نظامهای سیاسی که انسان را بعنوان سلطان مطلق و نماینده خدا تلقی می کردند و به نوعی سلطنت فردی و مطلق قائل بودند نیز در این مقوله بندی جا می گیرند. در جمهوری اسلامی منشاء حاکمیت بنا بر مطالبی که بیان شد از نظریه پرداز اصلی انقلاب و جمهوری اسلامی یعنی حضرت امام (ره) اقتباس گردید.

بر اساس نظرات ایشان و همچنین با توجه به مذاکراتی که در مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی وجود داشت (۹) این دو نظریه با هم مورد پذیرش قرار گرفت، یعنی منشاء قدرت و حاکمیت هم الهی (به همان معنای خاصی که در اسلام و شیعه وجود دارد) و هم مردمی دانسته شد.

البته ممکن است در نسبت این منشاء و میزان دخالت آنها در موضوع مشروعیت اختلافاتی مطرح شود از جمله اینکه آیا میزان دخالت این دو به طور مساوی است یا یکی از آنها مبنای مشروعیت است و دیگری مبنای مقبولیت یا یکی از آنها مشروعیت را فعلیت می بخشد و... ولی همانگونه که ذکر شد صرف نظر از این مباحث، به طور اجمال دو گانه بودن منشاء حاکمیت و قدرت که بر اساس آن توزیع در نهادهای حاکمیت صورت گرفته است مورد توجه بوده است. این مسئله در قسمتها و اصول مختلف قانون اساسی منعکس شده است\*، به طور مثال رهبری باید شرایطی را دارا باشد، بخشی از این شرایط از مبانی دینی گرفته شده است مانند اجتهاد و تقوا (با توجه به تعاریفی که در فقه وجود دارد). در واقع این موارد شرایط

۹- رک به پیام حضرت امام خمینی به مجلس بررسی نهائی قانون اساسی ج ۱.۱، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، ج ۱ چاپ اول، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۵، همان، ج ۱ / جلسه سوم به بعد در بحث کلیات، همان، ج ۲ مباحث مربوط به اصول رهبری.

\* نگاه کنید به مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عنوان شیوه حکومت در اسلام، ولایت فقیه عادل، فصل پنجم حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن.

دینی است و مشروعیت و تنفیذ الهی منوط به این است که این شرایط وجود داشته باشد، از طرف دیگر منشاء مردمی هم مطرح است که بر اساس انتخاب مردم شکل می‌گیرد، حال انتخاب چه به صورت مستقیم مانند حضرت امام (ره) و چه به صورت غیر مستقیم مانند شرایط پس از ایشان که از طریق خبرگان رهبری عمل گردید. البته در نظامهای دمکراتیک جدید از جمله نظام های ریاستی مانند آمریکا و فرانسه نوعاً منشاء حاکمیت و قدرت را مردمی می‌دانند (۱۰).

شرایط رئیس جمهور در آمریکا شرایط ویژه و خاصی نیست و شرایطی از قبیل تابعیت، مدت اقامت در آمریکا و حداقل سن مورد توجه قرار گرفته است (۱۱). و مردم با انتخاب رئیس جمهور بالاترین قدرت در هرم حاکمیت و قدرت را به وی اعطاء می‌کنند.

در نظام جمهوری اسلامی مطابق با اصول قانون اساسی اختیارات ویژه با توضیحاتی که به اختصار بیان می‌شود به رهبری اعطاء شده است. نهاد رهبری در نظام جمهوری اسلامی یک نهاد صرفاً سیاسی نیست. چون رهبر بنا بر مبانی اعتقادی شیعه تنها وظیفه سیاسی ندارد بلکه وظیفه هدایت اخلاقی و معنوی جامعه را نیز بر عهده دارد، لذا ویژگیهای خاصی در او شرط شده است و در واقع رهبر ناظر عالی در کشور می‌باشد.\*

درمقابل، در کشورهایی مانند آمریکا، فرانسه و ایتالیا تقریباً این اختیار در دست

۱۰- به طور مثال اصل سوم قانون اساسی فرانسه می‌گوید: «منشاء حاکمیت ملی مردم می‌باشند که حاکمیت را توسط نمایندگانشان از طریق همه پرسی اعمال می‌نمایند». اداره کل تفتیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، (ترجمه) قانون اساسی فرانسه مصوب اکتبر ۱۹۵۸ چاپ اول، بهار ۱۳۶۸.

11- E. Conrad Smith, Op. Cit. P. 127.

\* به طور مثال در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در شیوه حکومت در اسلام چنین آمده است «بنابراین نظارت دقیق و جدی از ناحیه اسلام شناسان عادل و پرهیزکار و متعهد (فقهای عادل) امری محتوم و ضروری است و چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است...».

رئیس جمهور قرار گرفته است .

## ولایت فقیه

مسأله دیگری که به اختصار از دیدگاه حقوقی به آن توجه می کنیم مطلق یا غیر مطلق بودن اختیار رهبری یا به تعبیر مذهبی و فقهی ، ولی فقیه است . از اصول قانون اساسی استنباط می شود که این ولایت یا حاکمیت به نوعی مطلق است \* .

البته برخی از مطالب که در مورد مطلق بودن ولایت فقیه نوشته می شود صحیح نیست ، تلقی برخی از مطلق آن است که در واقع هیچ حصار و هیچ مانعی در مقابل این اختیار وجود ندارد ، یعنی مطلق را با نظامهای دیکتاتوری ، استبدادی ، موناشری \*\* و امثال آن مقایسه می کنند ؛ یک نفر حاکم مطلق است بدون اینکه در مقابل او مانعی باشد . توجه به اصول قانون اساسی و مباحثی که در خبرگان صورت گرفته نشان می دهد این بحث ماهیتاً با موازید مقایسه فرق می کند و اساساً "تداعی سلطنت ، دیکتاتوری ، استبداد و امثال آن وجود ندارد . نکته دوم این است که در برخی کتابهای فقهی و مباحثی که در واقع جنبه مدرسه ای دارد گاهی از ولایت مطلق بحث می شود ولی وقتی انسان به آن مطالب مراجعه می نماید مشاهده میکند حوزه بحث خارج از حکومت و نظام سیاسی است ، اما در قانون اساسی ولایت مطلقه در داخل حکومت و یک نظام سیاسی مورد بحث قرار گرفته است . این نکته باعث می شود که این امر مطلق الی اصل ، مقید شود \*\*\* . یکی از قیود کلی ،

\* اصل ۵۷ ق . ا . ج . ا . ا . : « قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه ، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت است بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند » .

\*\* Monarch حکومتی که تمام قدرت را به یک شخص می دهد مانند شاه .

\*\*\* این تقیید با مطلقه به معنای حقوقی و فقهی ، تافی ندارد . همچنین بحث اختیارات خارج از نظام سیاسی ج . ا . نیز نیازمند مطالعه خاص است ، که دارای تقریرات مختلفی است .

مصالح کشور است زیرا رهبری در چارچوب یک نظام سیاسی قرار گرفته است. اصول کلی قانون اساسی مورد پذیرش حاکم و رهبر بوده است؛ چارچوبها و نهاد های کلی در نظام سیاسی مثل مجلس، ریاست جمهوری و شورای نگهبان مورد پذیرش رهبری است و در واقع رهبری در این نظام، ولایت مطلقه دارد. نکته دیگر این است که با توجه به اینکه نظام سیاسی کارکرد طبیعی خود را دارد، اعمال ولایت در موارد خاصی ظهور پیدا می کند. در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز کاملاً به این نکته توجه شده است.

به طور مثال بند ۸ اصل ۱۱ حل معضلات نظام را که از طریق عادی قابل حل نیست از جمله اختیارات رهبری دانسته است. در واقع مجرای اعمال ولایت و رهبری در اینجا مشخص شده است. بنابراین یکی از قیودات و محدودیتها که از سوی دیگر چهره مطلق بودن ولایت است اختیارات در موارد غیر عادی، خطوط قرمز و موارد اختلاف است. البته اعمال ولایت مطلق در زمان حضور و حیات امام (ره) و همینطور بعد از ایشان در زمان مقام رهبری در مواردی که مصالحی در قانون اساسی پیش بینی نشده بود قابل مشاهده است. از طرف دیگر مجلس خبرگان وظیفه نظارت بر رهبری را دارد. این نظارت به این معنی است که اگر شرایط رهبری مثل بینش سیاسی، تدبیر، تقوا و امثال آن از بین رفت، مجلس خبرگان اقدام مقتضی را انجام دهد. در این مدت که ظاهراً مواردی خارج از قانون اساسی پیشنهاد و اجرا شد، از طرف خبرگان بعنوان تخلف رهبری اعلام نشد و این مؤید آن است که حالات غیر عادی، و فوق العاده که ولایت می تواند در آنجا دخالت کند مورد تأیید و شناسائی نهاد خبرگان بوده است، مواردی مثل موضوع بازنگری قانون اساسی، قائم مقام رهبری، مجمع تشخیص مصلحت و... از جمله مصادیقی است که در این بحث قابل توجه است. یکی دیگر از محدودیت های ولایت مطلقه جنبه های کنترل رهبری است. در جمهوری اسلامی نهاد خبرگان کنترل کننده است. صرف نظر از

این که این نهاد، رهبری را تعیین می کند، بطور مستمر بر شرایط و فعالیت های آن نظارت می کند. تقریباً در هیچ یک از نظام های استبدادی، دیکتاتوری و سلطنتی چنین نهادی وجود ندارد و به تعبیری حاکم « لایسأل عما یفعل وهم یسألون »\* (از آن کاری که انجام میدهد بازخواست نمیشود ولی از دیگران بازخواست میشود) است. ولی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهاد خبرگان نظارت می کند. جنبه های کنترلی را در نظامهای ریاستی نیز مشاهده می کنیم. در کشور آمریکا رئیس جمهور تقریباً در هیچ موردی قابل بازخواست نیست مگر در موارد بسیار استثنائی. در قانون اساسی آمریکا ماده ۲ بخش ۴ آمده است (۱۲) رئیس جمهور در مقابل وظایفی که انجام میدهد مسئولیت نخواهد داشت مگر در خیانت به کشور، ارتشاء، جنایت یا جنحه بزرگ. تاریخ آمریکا نشان می دهد این شکل از بازخواست بسیار محدود بوده است و جنبه برتری اقتدار رئیس جمهور در آن کاملاً مشخص می باشد (۱۳). جریان اخیر در مورد آقای کلینتون نیز ناشی از همین ماده است.

در این کشور شکل خاصی از آئین دادرسی بنام Impeachment وجود دارد که رئیس جمهور و مامورین دولتی از طریق کنگره مورد بازرسی و کنترل قرار می گیرند که موضوع بعد از انجام تشریفات بصورت یک دعوی مطرح خواهد شد و مجلس سنا

\* سوره انبیاء آیه ۲۳.

۱۲- در این بخش از ماده ۲، شکل خاص رسیدگی به جرائم نه تنها برای رئیس جمهور بلکه برای معاون او و کارمندان پیش بینی شده است:

**Section 4 - "The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of Treason, bribery, or Other high crimes and misdemeanors"** See: E. Conrad Smith. Op. Cit. p. 45.

۱۳- ظاهراً بجز مورد اخیر تاکنون تنها آندرو جانسن (Andrew Johnson) جانشین لینکلن از این طریق متهم و محاکم شده است که در نهایت وی محکوم نشد. فرینالد اف. استون، پیشین، ص ۴۷.

در مورد آنها حکم می‌دهد (۱۴) در فرانسه نیز همینطور است اصل ۶۸ قانون اساسی فرانسه رئیس جمهور را مسئول ندانسته است مگر در موارد خیانت بزرگ و امثال آن (۱۵). در ایتالیا نیز اصل ۹۰ قانون اساسی همین مطلب را در مورد رئیس جمهور بیان می‌کند (۱۶).

در این کشورها مجلس به این مسئله رسیدگی می‌کند. در واقع یک وجه تشابهی بین این موارد وجود دارد یعنی مجلس، نهادی است که از طریق مردم انتخاب شده است و کنترل می‌کند، در جمهوری اسلامی نیز قانون اساسی این کنترل را در اختیار خبرگان قرار داده است و خبرگان نیز به وسیله مردم انتخاب شده اند.

### مقایسه برخی از اختیارات مهم

یکی از اختیاراتی که جزء اختیارات ویژه اشخاص یا نهادهای سیاسی است و در توزیع قدرت به آن توجه زیادی می‌شود تسلط بر نیروی نظامی، یعنی فرماندهی نیروهای مسلح است. این اختیار در قانون اساسی جمهوری اسلامی متعلق به رهبری بعنوان راس هرم قدرت است.

در اصل ۱۱۰ بند ۴، فرماندهی کل نیروهای مسلح به رهبری اعطاء شده است.

۱۴- همان، ص ۴۷ پاورقی ۱ و نیز ر. ک.

H. C. Black, Black's Law Dictionary, 11th edition U.S.A., 1984, Impeachment.

۱۵- اصل ۶۸: «رئیس جمهور در انجام وظایف محوله از مسئولیت مبراست مگر در مورد ارتکاب خیانت بزرگ. رئیس جمهور تنها بوسیله مجلسین و از طریق رای گیری علنی و تصویب اکثریت مطلق اعضای مجلسین مورد اتهام قرار می‌گیرد... اداره کل تقصیر و تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشین.

۱۶- اگرچه ایتالیا دارای نظام ریاستی نیست اما مواردی از اختیارات رئیس جمهور آن ذکر می‌شود، اصل ۹۰: «رئیس جمهور در مورد نتایج انجام وظایف خویش مسئول نخواهد بود مگر مرتکب خیانت به میهن گردد و یا نسبت به اجرای قانون اساسی تعدی کند. در چنین مواردی علیه رئیس جمهور از طرف اجلاس مشترک مجلسین یا رای اکثریت مطلق اعضاء اقامه اتهام خواهد شد. اداره کل قوانین و مقررات کشور، (ترجمه) قانون اساسی جمهوری ایتالیا، چاپ اول، ۱۳۷۵.

قانون اساسی کشور آمریکا، ماده ۲ بخش ۲ بند ۱ این اختیار را به رئیس جمهور داده است. رئیس جمهور فرمانده نیروهای مسلح و فرمانده چریکها در زمانی که ایالات متحده نیاز دارد می باشد (۱۷).

در قانون اساسی کشور فرانسه، اصل ۱۵، فرماندهی کل قوا را به رئیس جمهور داده است (۱۸).

اصل ۸۷ قانون اساسی ایتالیا نیز همین کار را انجام داده است و فرماندهی نیروهای نیروهای مسلح را به رئیس جمهوری اعطاء کرده است (۱۹). بنابراین در هر نظام سیاسی و در ساختار حاکمیت این قدرت وجود دارد و نهایتاً برای محل استقرار آن راه حل های مختلف ارائه می شود.

در برخی نظامها این قدرت را در اختیار رئیس جمهور قرار داده اند و در بعضی از نظامها در اختیار پادشاه و در کشور ما رهبری بهترین مرکز برای این امر شناخته شده است. بخشی از اختیارات دیگر که در اصل ۱۱۰ مطرح شده است اختیار نظارتی کلی و به تعبیر دیگر اختیارات ویژه است که در موارد خاص اعمال می شود. در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاستهای کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت، در اختیار رهبری است، همچنین در بند ۷، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه و در بند ۸ حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست

17 - Section 2 - 1 : " The President shall be commander in chief of the army and navy of United States , and of the Militia of the Several States , when called into the actual service of the United States. "

E. Conrad Smith , Op. Cit , p . 44 .

۱۸- اصل ۱۵: « فرماندهی کل قوا و ریاست شوراها و کمیته های عالی دفاع ملی با رئیس جمهور می باشد» اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشین.

۱۹- اصل ۸۷: « رئیس جمهور...مقام فرماندهی کل نیروهای مسلح کشور و ریاست شورای عالی دفاع را به موجب قوانین برعهده دارد و وضعیت جنگی را پس از تصمیم مجلسین اعلان می کند». اداره کل قوانین و مقررات کشور، پیشین.

از طریق مجمع تشخیص مصلحت بر عهده رهبری است (۲۰). این اختیار نوعی برتری ویژه در نظام سیاسی ایجاد می‌کند و حتی بنا بر تفکیک قوا، اقتدار عالی بوجود می‌آورد.

مشابه چنین اختیاراتی در نظام‌های ریاستی قابل مشاهده است. بطور مثال در کشور آمریکا عمده این اختیارات در ماده ۲ بخش ۲ قانون اساسی آمده است. رئیس جمهور طبق قانون اساسی و عرف ایالت متحده هر ساله (و در مواردی در خلال سال) توصیه‌های کلی را که حاوی سیاست‌های عمومی کشور است به کنگره اعلام می‌کند (۲۱).

خصوصاً در مواردی که حزب رئیس جمهور اکثریت را داشته باشد ابلاغ این سیاست کلی در کشور بسیار مؤثر است (۲۲). همچنین رئیس جمهور در آمریکا نسبت به مصوبات کنگره حق وتو دارد. البته در صورتی که رئیس جمهور وتو کرد مجلس آن را بررسی می‌کند و اگر دو سوم نمایندگان مجلس تائید کردند نظر رئیس جمهور تائید می‌شود اما در هر حال رئیس جمهور ابتدا می‌تواند تمام مصوبات را وتو بکند (۲۳).

۲۰- اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «وظایف و اختیارات رهبر:

- ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام....
- ۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه.
- ۸- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

21 - Art 2 - Section 2 - 3 : " He shall from time to time give to the Congress information of the state of the Union, and recommend to their consideration".

E. C. Smith , Op. Cit.

و نیز ر. ک. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۳۵۶.

۲۲- ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۵۷۷؛ همچنین در مورد اثر پیام‌ها هم رئیس جمهور با توجه به پیشرفت وسایل ارتباط جمعی ر. ک. فردیناند اف. استون، پیشین، ص ۶۹.

۲۳- ماده ۱، بخش ۷، بند ۲:

ادامه پاورقی ۲۳ در صفحه بعد:



همانگونه که خواهیم دید رئیس جمهور در کشور آمریکا اختیارات بسیار وسیع در نصبها و عزلها دارد. بسیاری از مقامات توسط رئیس جمهور نصب می شوند و همین امر می تواند در توزیع قدرت و تعیین سیاستهای کلی و اجرای قوانین اقتدار رئیس جمهور را به شدت افزایش دهد. سیاست خارجی آمریکا تقریباً به طور کامل در اختیار رئیس جمهور است؛ یعنی وی عهده دار سیاست خارجی است و تمام معاهدات بعد از مشورت بسا نمایندگان و سنا از طریق رئیس جمهور منعقد می شود (۲۴).

تمام این اختیارات در واقع قدرت برتر را نشان می دهد. در کشور فرانسه اصل ۱۶ قانون اساسی گفته است که در موارد اضطراری و غیر عادی رئیس جمهور با مشورت نخست وزیر، رؤسای مجلسین و رئیس شورای نگهبان (یا صیانت) قانون اساسی فرانسه، میتواند هر نوع تصمیم مقتضی که لازم میدانند اتخاذ نماید (۲۵). این ماده همان نقطه خاصی است که مورد اشاره قرار گرفت، در فرانسه در موارد اضطراری و غیر عادی این اختیار به رئیس جمهور داده شده است. به همین دلیل فرانسه از بزرگترین نظامهای شبه ریاستی است که رئیس جمهور در آن بسیار مقتدر است. همچنین عزل و نصبهایی که در سطوح مختلف وجود دارد موجب افزایش

بقیه پاورقی ۲۳ :

" Every bill which shall have passed the house of representatives and the senate , shall , before it becomes a law , be presented to the president of the United States "... E . C . Smith , Op. Cit.

۲۴ - ر. ک. فردیناند اف. استون، پیشین صص ۵۵ - ۶۲؛ نگاه کنید به ماده ۲، بخش ۲ بند ۲ قانون اساسی آمریکا؛ ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۵۷۷.

۲۵ - اصل ۱۶: هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی و یا اجرای تعهدات بین المللی در موارد مهم و اضطراری در معرض مخاطره قرار گیرند و روند عادی قوای حاکمه مختل گردد رئیس جمهور تصمیمات مقتضی را پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس شورای نگهبان قانون اساسی اتخاذ می نماید... اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشین.

قدرت رئیس جمهور است (۲۶). پس این موضوع نیز در واقع یک تشابهی است که در راس هرم قدرت مشاهده می شود.

مسئله بعدی حق عفو، تخفیف و تعلیق مجازات است که این اختیار نیز معمولاً در قوانین اساسی به نهاد برتر اعطاء می شود. در جمهوری اسلامی، اصل ۱۱۰ بند ۱۱، این اختیار را به رهبری داده است.

در قانون اساسی آمریکا، ماده ۲ بخش ۲ بند ۱ حق تعلیق و عفو در مجازات‌ها به رئیس جمهور داده شده است. رئیس جمهور می تواند بعد از طی تشریفات، کسانی که علیه ایالات متحده جرمی را انجام داده اند عفو بکند یا مجازات را مورد تعلیق و تخفیف قرار دهد (۲۷).

در کشور فرانسه اصل ۱۷ اشاره می کند که این حق از حقوق رئیس جمهور است و می تواند عفو کند.

مسئله دیگر عزل و نصب بعضی از مقامات است. در اصل ۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بند ۶ می گوید، عزل و نصب و قبول استعفاى فقهای شورای نگهبان، عالیترین مقام قوه قضائیه، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس ستاد مشترک، فرماندهی کل سپاه، فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی با رهبری است.

در کشور آمریکا از مطالب نسبتاً بدیع این است که رئیس جمهور در این حوزه بسیار قدرتمند است حتی در مواردی شبیه بر هم خوردن تفکیک و استقلال قوا

۲۶- به طور مثال: اصل ۱۳: «...وی مقامات لشگری و کشوری را منصوب می نماید، اصل ۵۶:

«... رئیس شورای نگهبان توسط رئیس جمهور انتخاب می گردد...»، اصل ۶۵: «ریاست شورای عالی قضائی با رئیس جمهور است... شورای عالی قضائی متشکل از ۹ عضو منتخب از طرف رئیس جمهور بوده... اداره کل تقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشین.

27 - "He ... shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of Impeachment".

E. C. Smith, Op, Cit.

مطرح شده است. ماده ۲ بخش ۲ بند ۲ قانون اساسی آمریکا می گوید: سفرا، مامورین دولتی و قضات دیوانعالی توسط رئیس جمهور تعیین می شوند (۲۸).

بنا بر آنچه که در برخی از کتابها آمده است رئیس جمهور حدود ۱۷ هزار مامور دولتی را منصوب می کند (۲۹) و این رقم بسیار بالائی است و در کتابهایی که در خصوص قوه مجریه و نهادهای اساسی آمریکا نوشته شده است این به عنوان یکی از ویژگیهای رئیس جمهور در آمریکا محسوب می شود (۳۰).

از طرف دیگر، رئیس جمهور در کشور آمریکا فرمانده کل قوا نیز می باشد و فرماندهان نظامی را هم منصوب می کند لذا تقریباً مقامات کشوری و لشگری توسط رئیس جمهور منصوب می شوند.

در قانون اساسی فرانسه اصل ۱۳ می گوید، نصب مقامات لشکری و کشوری بطور کلی با رئیس جمهور است مگر در موارد استثنائی. از طرف دیگر رئیس جمهور فرانسه، رئیس شورای عالی قضائی یا شورایعالی قضات است و ۹ عضو این شورا را نیز رئیس جمهور انتخاب می کند و این اقتدار بسیار زیادی است.

اصل ۸۷ قانون اساسی ایتالیا نیز تقریباً مشابه موارد فوق را بیان می کند و با توجه به قوانین، انتخاب مسئولان مملکتی را در اختیار رئیس جمهور قرار می دهد و همچنین وی رئیس شورای عالی قضائی نیز می باشد. بنابراین این مهمترین اختیاراتی که در جمهوری اسلامی به رهبری داده شده است (صرف نظر از سه قوه که در واقع تنظیم روابط آنها نیز با رهبری است) در کشورهای دارای نظام ریاستی بر عهده و در اختیار رئیس جمهور است. در برخی از کشورها مثل فرانسه و ایتالیا اختیارات ویژه دیگری (نسبت به موارد فوق) برای رئیس جمهور قائل شده اند که عبارت از

28 - " He ... shall appoint ambassadors , other public ministers and consuls , judges of supreme court , and all other officers of the United States ."

E . C . Smith , Op . Cit .

29 - E. Conrad Smith , Op. Cit. P . 127 .

انحلال مجلس است\* . در کشور فرانسه اصل ۱۲ و در ایتالیا اصل ۸۸ قانون اساسی به رئیس جمهور اجازه می دهند در موارد خاص با مشورت رؤسای مجلسین و نخست وزیر مجلس را منحل کند (۳۱). ممکن است از نظر حقوقی این اختیار مورد اعتراض قرار گیرد زیرا در واقع با اصول منشاء حاکمیت و استقلال قوه مقننه تعارض دارد. اما در هر حال در یک نظام سیاسی باید تکلیف این هرم قدرت تعیین گردد، لذا اقتدار و اختیارات باید توزیع شود.

در موارد خاص یک شخص یا نهاد تصمیم می گیرد و این امر اجتناب ناپذیر است. انحلال مجلس یا مجلسین در دنیای معاصر امری مقبول است و نه تنها در نظر بلکه در عمل نیز به طور مکرر و اتفاق افتاده است.

بنابراین در مجموع به نظر می رسد نهاد رهبری در جمهوری اسلامی یک بعد اشتراکی و تشابه با نظامهای سیاسی متعارف دارد و یک بعد اختلافی. بعد اشتراکی آن شامل مبانی عمومی حاکمیت و قدرت در نظام سیاسی است که به کلیات آن اشاره شد. اما نقطه اختلافی این است که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به منشاء الهی توجه شده است، لذا در تمام قوا و نهادهای سیاسی کشور شعاع این مسئله وجود دارد. رئیس جمهور، مجلس، شورای نگهبان و همچنین در رهبری جنبه الهی و دینی به شکل خاصی شرط شده است. شرایطی که در رهبر لازم است و تنفیذی که در واقع از طرف وی در امور و نهادهای مختلف اعمال می شود

\* این اختیارات به دلیل آن است که این نوع نظامها، پارلمانی یا نیمه پارلمانی هستند و در مقابل قدرت رای اعتماد مجلس به دولت، قدرت انحلال مجلس به رئیس جمهور داده شده است. ر. ک. ابوالفضل قاضی پیشین، ص ۳۵۸.

۳۱- اصل ۱۲ ق. ۱. فرانسه: «رئیس جمهور می تواند پس از مشورت با نخست وزیر و رؤسای مجلسین، مجلس شورای ملی را منحل نماید...».

اصل ۸۸ ق. ۱. ایتالیا: «رئیس جمهور می تواند پس از مشاوره با رؤسای مجلسین اقدام به انحلال یک یا هر دو مجلس نماید.» اداره کل تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشین.

نمودهای این جنبه است .

در واقع در نظام سیاسی جمهوری اسلامی تلفیق مناسبی بین دو منشاء حاکمیت برقرار شده و شاید بتوان گفت در دنیای امروز تلاش مفید و قابل تقدیری برای تشکیل یک نظام سیاسی که علاوه بر امور متعارف سیاسی و حقوقی ، به مبانی دینی و اخلاقی نیز توجه شده صورت گرفته است .



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



پښتونستان د علومو او مطالعات فریښی  
پرتال جامع علوم انسانی