



ماهیت حکم حکومتی

محسن آرمین

شرق، ۸۳/۳/۱۲



چکیده: آقای آرمین دو نظریه را در مورد حکم حکومتی بررسی می‌کند. یک نظریه، حکم حکومتی را مقوله‌ای استثنایی و نادر می‌داند و نظریه دیگر آن را همان قانون و محصول ساز و کار نهادهای حکومتی می‌داند. آقای آرمین، برای فهم بهتر مسئله، به بحثی مبنایی‌تر، یعنی نوع تلقی از نظریه حکومت دینی و حدود اختیارات ولی فقیه رجوع می‌کند و دو نظریه را نیز در این مقوله مطرح می‌سازد.

حکم حکومتی در نظام دینی ما چه جایگاهی دارد و مبادی و مجاری صدور و تنفیذ آن چیست؟ آیا حکم حکومتی در عرض قوانین و نظامات جاری است یا در طول و یا در چارچوب آن؟ اساساً جمع مقوله حکم حکومتی با نهاد قانون اساسی و حکومت به مفهوم مدرن آن چگونه خواهد بود؟

به نظر می‌رسد برای پاسخگویی به ابهام‌ها و روشن شدن چیستی و چگونگی حکم حکومتی ناگزیر باید به مبحثی مبنایی‌تر، یعنی نوع تلقی از نظریه حکومت دینی و حدود اختیارات ولی فقیه رجوع کرد. در یک تلقی، ولی فقیه تنها به پشتوانه مشروعیت الهی عهده‌دار اداره امور جامعه است و نظاماتی مانند قانون اساسی، تفکیک قوا و نهاد قانونگذاری و اجرا و داوری، بازوان ولی فقیه برای اداره امور است. حدود و اختیارات و وظایف تا آنجا

مقبول و محترمند که تابع اراده ولی امر بوده یا از تأیید عام اولیه منصرف نشده باشد. این اراده می‌تواند ناشی از نظر فقهی ولی فقیه یا مصلحت‌سنجی‌های او برای نظام باشد. در این دیدگاه، حکم حکومتی کاملاً روشن است. حکم حکومتی بر احکام اولیه و نیز قوانین جاری حاکم است و ملاک حکم حکومتی، مصلحت نظام سیاسی یا مصلحت جامعه بر اساس تشخیص ولی فقیه است. تحقق این تشخیص می‌تواند محصول اجتهاد ولی فقیه، رایزنی‌ها و مشورت‌های خصوصی و یا برآمده از نظر مشورتی نهادهای قانونی مثلاً مجمع تشخیص مصلحت باشد. اختیارات ولی فقیه محدود و مقید به قانون و احکام اولیه نیست.

در نظریه ولایت فقیه انتخابی، اختیارات محدود به حدود مقرر در قانون اساسی به مثابه میثاق ملی است. اصلاح‌طلبان به اختیارات ولی فقیه در چارچوب قانون اساسی معتقدند. این نظریه می‌تواند افزون بر سازگاری درونی از سامان منطقی نیز بهره‌مند باشد و با حکومت به مفهوم مدرن و لوازم و مقتضیات آن و نیز اصل مردم‌سالاری و حاکمیت ملت بر سرنوشت خویش سازگار باشد، مشروط بر آن‌که به لحاظ نظری مقولات مرتبط با بحث ولایت فقیه بر اساس همین مبانی روشن شود. از جمله این‌که جایگاه حکم حکومتی در این نظریه چیست؟ چگونه می‌توان حکم حکومتی را با اختیارات قانونی ولی فقیه جمع کرد؟ به نظر می‌رسد معتقدان به ولایت فقیه انتخابی، در پاسخ به این پرسش‌ها اجماع ندارند. از این رو، معتقدان به ولایت فقیه انتخابی، همانند اصل نظریه ولایت فقیه باید در پی قرائتی سازگار از حکم حکومتی با موازین و قواعد حکومت مدرن و اقتضانات آن باشند و تفسیری از حکم حکومتی به دست دهند که در تعارض با اصل حاکمیت قانون و اساس قانونی بودن اختیارات و مسئولیت‌ها قرار نگیرد. بخش بعدی این نوشتار در تبیین چنین قرائتی از حکم حکومتی است، نخست اندکی باید در مفهوم حکم حکومتی اندیشید. در فقه شیعی احکام به اعتباری، به سه نوع احکام اولیه، احکام ثانویه و احکام حکومتی تقسیم می‌شوند.

توجه به ملاک‌های احکام سه‌گانه یاد شده تفاوت میان آنها را آشکار می‌سازد. ملاک احکام اولیه، شریعت یعنی کتاب و سنت و ملاک احکام ثانویه، ضرورت و ملاک احکام حکومتی، مصلحت جامعه است. احکام حکومتی برخلاف احکام اولیه، وضع حکومت است، نه وضع شارع و می‌تواند ثابت یا غیر دائم باشد. حتی حکم حکومتی یک موضوع در زمان واحد در دو جامعه مختلف می‌تواند متفاوت باشد. همچنین احکام حکومتی تابع مصلحت جامعه است، نه ضرورت. از این رو، برخلاف احکام ثانویه در مواقع غیر اضطرار نیز می‌توانند بر احکام اولیه مقدم بوده و جنبه‌های دائمی داشته باشند.

به این ترتیب، هر آنچه به لحاظ عقلی و عرفی در حیطه وظایف حکومت و اداره امور عرفی جامعه و روابط عرفی میان حکومت و جامعه قرار دارد و حکومت بنا بر تعهد خود در برابر ملت موظف به انجام آن است، در صورتی که جزء احکام اولیه نباشد، در حیطه حکم حکومتی خواهد بود. حکم حکومتی به این مفهوم که به نظر می‌رسد دقیق‌ترین تعریف از آن باشد، لازمه حکومت و حکومت‌داری است و به موارد استثنا و زمان بحران اختصاص ندارد. بلکه احکام حکومتی، احکامی متعارف و معمول برای تأسیس و تدبیر نظامات و امور اجتماعی است و اساساً برخاسته از اختیارات حکومت‌ها برای ایفای مسئولیت در اداره امور جامعه بر اساس مصلحت جامعه هستند. تعیین و تشخیص مصادیق مصالح جامعه نیز در هر زمان عموماً با عقل جمعی انسان‌ها است که مصالح و مفساد زندگی خویش را تشخیص می‌دهند. حتی پاره‌ای از احکام اولیه نیز که امروزه در قالب قانون صورت‌بندی شده‌اند، حکم حکومتی محسوب می‌شوند؛ زیرا چه بسا فقهی و مرجعی نظر فقهی متفاوتی از آن حکم اولیه داشته باشد، ولی چون آن حکم صورتی قانونی یافته است، او و پیروانش ملزم به رعایت قانون هستند. با توجه به تبیین بالا، حکم حکومتی چیزی جز قانون نیست و اختصاصی به حکومت دینی ندارد. هر حکومتی چه دینی و چه غیردینی از آن جهت که حکومت است، وظایف و تعهداتی در قبال جامعه و اداره آن دارد که باید بدان عمل کند.

تفاوت حکومت دینی و غیردینی برخوردار و عدم برخوردار از حکم حکومتی نیست؛ زیرا حکم حکومتی همان قانون است و هر حکومت بدان نیازمند است. تفاوت حکومت دینی و غیردینی شاید برخاسته از تفاوت نوع تعهدی است که هر یک در قبال جامعه دارند و این تفاوت به نوبه خود به تفاوت در برخی از قوانین (احکام حکومتی) در این دو نوع حکومت می‌انجامد. اکنون این سؤال مطرح است که مرجع و مقام صادرکننده حکم حکومتی کیست؟

چنانچه به لوازم دولت مدرن متعهد باشیم، ناگزیر خواهیم بود مفهوم حکم حکومتی را از صورت فردی خارج کنیم و بدان صورتی نهادی و جمعی ببخشیم و برای تعیین و اجرای آن سازوکاری نهادی تعریف کنیم. در نظام جمهوری اسلامی ایران که ولایت فقیه یکی از عناصر تشکیل‌دهنده ساخت سیاسی آن است، در بسیاری از موارد براساس همین منطق عمل می‌شود. در حال حاضر وضع مالیاتی، قوانین ناظر بر روابط و مناسبات اجتماعی، تعیین حدود و مقررات برای فعالیت در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی که بر اساس قانون اساسی و نظر مجلس و دولت همگی در سطحی فراتر از احکام اولیه شرعی و بلکه بیشتر، از

مصادیق آشکار حکم حکومتی هستند، شورای نگهبان تصویب آنها را هرگز منوط به تأیید ولی فقیه نکرده و نمی‌کند.

در حکومت به مفهوم جدید که نظام جمهوری اسلامی ایران نیز یکی از مصادیق آن است، حکم حکومتی از طریق و به وسیله نهادهای حکومتی و حاکمیتی و در چارچوب وظایف و اختیارات آنها قابل اعمال است و با وجود نهادهای مذکور، ضرورتی به صدور و اعمال حکم حکومتی خارج از سازوکارهای نهادی وجود ندارد.

حکومت به مفهوم مدرن از طریق نهادهای مختلف که هر یک براساس قانون اساسی است، در مواردی نیز که از سوی شورای نگهبان مخالف شرع تشخیص داده می‌شود، جهت رفع اختلاف به مجمع تشخیص ارجاع می‌گردد. مجمع براساس وظیفه ذاتی و مستقل خود درباره آنها نظر می‌دهد و مصوبه مجلس برای قانونی شدن آنها می‌باشد و براساس قانون اساسی به تأیید مرجع دیگری نیاز نیست. حال اگر شورای نگهبان گاهی غیر از موارد جاری و عادی، تصویب و اجرای تصمیمی را که اتخاذ آن در صلاحیت مجلس است منوط به حکم حکومتی می‌کند، موضوعی است که توجیهی برای آن وجود ندارد. اگر موارد گفته شده مصداق حکم حکومتی نیستند، از چه مقوله‌ای هستند و اگر از باب حکم حکومتی هستند، تفاوت آنها با احکام حکومتی که این سازوکار نهادین را طی نمی‌کنند چیست؟

● اشاره

جامعه ما همواره دچار تحلیل‌های دو قطبی افراطی بوده است. در نسبت میان سنت و تجدد نیز همین تحلیل‌های دو قطبی رواج داشته و دارد. در نسبت میان حکومت دینی و حکومت‌های غیر دینی نیز چنین است. گویا راهی در میانه وجود ندارد و باید رومی روم بود و یا زنگی زنگ. در باب حکومت اسلامی نیز یا باید نظریه ولایت فقیه را پذیرفت، به گونه‌ای که از انتخاب و قانون و نهادسازی و مانند آن خبری نباشد. و یا باید به اقتضای حکومت‌های مدرن تن داد و هیچ دخل و تصرفی در آنها نکرد. به نظر می‌رسد تحلیل‌های آقای آرمین هم دچار همین آفت هستند. گو اینکه در این مقاله، دقت‌هایی در باب ماهیت حکم حکومتی شده است و نکات خوبی به بیان آمده است. اما دو قطبی‌سازی نظریه‌ها ظهوری پر قدرت در تحلیل‌های آقای آرمین دارد. ایشان دو نظریه انتصابی و انتخابی را در باب ولایت فقیه مطرح می‌کند و در هر یک، به بعدی از آن تأکید می‌نماید. به نظر ایشان نظریه انتصابی ولایت فقیه دغدغه مشروعیت را دارد، اما نسبت به نهادسازی و تثبیت روند جریان امور حکومت در شکل‌هایی کارآمد و با استفاده از عقل جمعی بی‌اعتنا است. از سوی دیگر، به گفته ایشان اصلاح‌طلبان، دغدغه قانونی‌سازی و پای‌بندی به لوازم و

بازتاب اندیشه ۵۱
۱۴
ماهیت حکم
حکومتی

مقتضیات حکومت به مفهوم مدرن آن را دارند، ولی با مشروعیت دینی حکومت کاری ندارند. هرچند این قسمت اخیر در سخنان ایشان مورد تصریح قرار نگرفته است، اما بیان دغدغه نشان از آن دارد. در این جا مجال گسترده‌ای برای پی‌گیری این بحث به‌طور کامل نیست، و به بیان اشاراتی چند بسنده می‌کنیم:

۱. می‌توان یک تلقی از ولایت فقیه عرضه داشت که ضمن پاسداشت مشروعیت دینی حکومت و جریان بخشیدن به شریعت و اخلاق در نظام اجتماع، در پی نهادسازی و به کارگیری سازوکارهای عقلانی و کارآمد برای جریان بخشیدن به امور حکومت باشد. حکومت دینی، بر این مبنا، حکومتی است که دارای دوپاره مشروعیت است و مشروعیت دینی خود را از ولی فقیه می‌گیرد. همه نهادها و قوانین، زمانی از مشروعیت دینی برخوردارند که مستقیم یا غیر مستقیم مورد تأیید ولی فقیه قرار گرفته باشند. از سوی دیگر، این حکومت دارای مشروعیتی مردمی است و از عقلانیت جمعی بهره‌مند است. مردم تنها در انتخاب حاکمان دخالت نمی‌کنند، بلکه در فرآیند تصمیم‌سازی نیز مشارکت دارند. نهادهایی که در این حکومت ساخته می‌شوند، در مجموع باید تضمین‌کننده دو نوع مشروعیت یادشده باشند. نهادی مانند مجلس شورای اسلامی واجد مشروعیت مردمی است که نهاد شورای نگهبان بخش دیگر مشروعیت را در بعد قانون‌گذاری تکمیل می‌کند. ریاست جمهوری و دولت واجد مشروعیت مردمی و نیز دینی‌اند؛ زیرا تنفیذ رهبری نسبت به رأی مردم مکمل بخش دیگر مشروعیت است. خود نهاد رهبری نیز واجد هر دو نوع مشروعیت است؛ زیرا از سویی شرط فقاقت و عدالت، مشروعیت دینی آن را تأمین می‌کند و از سوی دیگر شرط انتخاب به وسیله خبرگان منتخب ملت، مشروعیت مردمی را تضمین می‌نماید. در این حکومت، قانون اساسی به عنوان میثاق ملی، تقسیم و تفکیک وظایف، مردم‌سالاری، حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت خویش، حقوق شهروندی و آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی به رسمیت شناخته شده است.

اما این حکومت، رهبری را تبدیل به عنصری تشریفاتی نمی‌کند و برای نهاد رهبری وظایف و اختیاراتی را تعریف می‌کند که نتیجه اعمال این وظایف و اختیارات، رعایت مصلحت و اسلامیت جامعه است.

۲. تعریف آقای آرمین از احکام اولیه، ثانویه و حکومتی درست است، اما انحصار بخشیدن حکم حکومتی به قانون درست نیست. آقای آرمین می‌گوید: «حکم حکومتی چیزی جز قانون نیست». قانون، ذاتاً امری کلی است و ناظر به موضوعات خاص نیست. هر چند سیره حکومت‌ها این شده است که اصطلاح قانون را برای موارد و موضوعات خاص مانند، عقد قراردادهای همکاری چند جانبه، لایحه بودجه، قوانین خاص مربوط به سرزمین معین، عقد پروژه‌های بزرگ و... به کار می‌برند و در مجلس‌های قانون‌گذاری

برای این موارد قانون وضع می‌کنند. حکم حکومتی شامل همه این نوع قوانین عام و خاص هست و فراتر از آن نیز شامل احکام خاص قضایی، حل و فصل دعاوی، دستورهای خاص حکومت و مانند آن می‌شود. بنابراین، حکم حکومتی منحصر در قانون نیست، هر چند می‌توان گفت حکم حکومتی باید قانونمند باشد و این چیزی غیر از منحصر بودن آن در قانون و قانون‌گذاری است. یک تفاوت مهم دولت‌های جدید و حکومت‌های قدیم، در قانون‌مندی دولت‌های جدید و فراقانونی بودن حکومت‌های قدیم است. در حکومت‌های قدیم، ضابطه حاکم نبود و چارچوبی برای صدور فرمان‌های حکومتی وجود نداشت یا بسیار کم بود. فرمان پادشاه حکم قانون را داشت و آن نیز تابع هیچ ضابطه روشن و معینی نبود. اگر اراده پادشاه برخلاف دین یا مصلحت ملت هم بود، باید عملی می‌شد، ولی در دولت جدید تلاش شده است تا حد ممکن برای صدور احکام حکومتی فرآیندها و ضابطه‌هایی عقلانی و نهادینه شده ایجاد کنند. البته، نهادسازی، هر قدر هم که بر آن اصرار شود، نمی‌تواند جای تصمیم در لحظه رهبران و مسئولان حکومتی را بگیرد. هنگامی که رئیس‌جمهور آمریکا فرمان حمله به عراق یا افغانستان را صادر کرد، هیچ نهاد یا دستگاهی برای او تصمیم‌سازی نکرد و او را به آخرین چرخ دنده یک ماشین بی‌اراده تبدیل نساخت. بلکه، پس از طی فرآیند کارهای کارشناسی و مشاوره‌های لازم، سرانجام شخص رئیس‌جمهور است که باید تصمیم بگیرد حمله بکنید یا نکنید. در این جا حتی ویژگی‌های روحی و اخلاقی رهبران در چگونگی شکل‌گیری تصمیم‌های آنها نقش دارد. بر این اساس، نمی‌توان گفت صدور چنین دستوری، دولت جدید را به حکومت‌های پیش از تجدد تبدیل ساخته است. حذف اراده و تصمیم شخصی انسانی و جانشین ساختن ساختارها بر جای آن ممکن نیست.

یک نمونه دیگر می‌تواند در روشن‌تر ساختن موضوع کمک کند. هنگامی که در آخرین انتخابات ریاست جمهوری آمریکا، میان دموکرات‌ها و جمهوری خواهان در ایالت کالیفرنیا بر سر یک رأی اختلاف بود، در پایان رأی و تصمیم یک قاضی تعیین کننده شد که به نفع جمهوری خواهان حکم داد. حال این را مقایسه کنید با برخی نمونه‌هایی که جناب آرمین به عنوان حکم حکومتی در جمهوری اسلامی آوردند و به نوعی اعتراض خود را به چگونگی صدور آنها، به تلقی‌ای که از آنها به وجود آمد بیان داشتند. دو مورد از آنها مربوط به انتخابات مجلس هفتم بود. آقای آرمین می‌گوید: «در جریان انتخابات مجلس هفتم نیز دبیر شورای نگهبان از نامه رهبری به این شورا مبنی بر بازنگری در خصوص رد صلاحیت‌های گسترده و تأمین نظر رییس جمهوری و رییس مجلس و نیز توصیه رهبری مبنی بر عدم ابطال نتایج انتخابات هفت حوزه باقی مانده، به عنوان حکم حکومتی یاد کرد.» سؤال این جاست که چه اشکالی دارد این دو مورد را مانند حکم آن قاضی به حساب آوریم. بالاخره، در مواقعی که میان دو دستگاه حکومتی اختلاف نظر پدید می‌آید، باید راهی برای

بازتاب اندیشه ۵۱
 ماهیت حکم
 حکومتی

حل و فصل مسئله وجود داشته باشد. تشخیص رهبری در یک موضوع، هرچند ممکن است خوشایند یک فرد یا یک گروه نباشد، ولی تشخیص قاضی نیز خوشایند یک فرد یا یک گروه قرار نمی‌گیرد. کمتر از تشخیص قاضی نیست که بنابراین، گفته‌های آرمین که «شورای نگهبان در پاره‌ای موارد، غیر از موارد جاری و عادی، تصویب و اجرای تصمیمی را که اتخاذ آن در صلاحیت مجلس است، منوط به حکم حکومتی می‌کند، موضوعی است که توجیهی برای آن وجود ندارد.» درست نیست؛ زیرا به موجب قانون اساسی، هم برای مجلس و شورای نگهبان صلاحیت‌هایی برای رسیدگی به امور و وضع قوانین قرار داده شده است و هم برای رهبری. طبیعی است که برای آن در مواردی که رهبری به موجب اختیارات قانونی‌اش دستوری صادر می‌کند، مقدم بر نظر نهادهای دیگر شود. اشکال آقای آرمین این است که رهبری را تنها در یک شخص می‌بینند و حکم نهاد بر آن بار نمی‌کنند. رهبری نیز یک نهاد حکومتی است که در قانون اساسی وظایف و اختیاراتی تعیین شده و عمل به این وظایف و استفاده از آن اختیارات قانونی است و منافاتی با دولت به مفهوم جدیدش ندارد و این امر نیز منحصر به ایران و جمهوری اسلامی نیست، بلکه در همه دنیا جاری است.

