

خبرگان

در ساختار حکومت‌ها



ومید نگوته



اشاره:

انتخابات خبرگان بحث امروز مجامع سیاسی کشور است. انتخاباتی که می‌تواند تأثیر شگرف و بسیار اساسی بر سرنوشت اجتماعی و فردی ما داشته باشد. اصولاً خبرگان چه کسانی هستند و وظایف و نقش آنها در ساختار حکومت ما چیست؟ اصلاً به واسطه چه تمهیدی مجلسی به نام خبرگان در قانون اساسی ما وارد شد و آیا این نهاد، مشابهی هم در ساختار سیاسی سایر کشورها دارد؟ در این مجال مختصر به بررسی و کالبدشکافی این موضوعات می‌پردازیم.



مقدمه:

انقلاب اسلامی ایران، مثل هر انقلاب دیگری مستلزم شکستن بنیان‌های سابق و ایجاد نهادها و ساختارهایی با کارکرد جدید و متفاوت بود. انقلابی که مکتب را پایه تمام ارکان حکومت می‌دانست و سیاست جدای از دیانت را، به هیچ روی بر نمی‌تافت.

تمام آنتن‌های خبری دنیا جمع شده بودند تا اخبار بزرگ‌ترین انقلاب قرن را به همه جهان مخابره کنند و در انتظار آن بودند تا گذر انقلابیون ایران را در مرحله تثبیت، از معبر قانون نویسی ببینند و بدانند چه ارکان و نهادهایی را در قانون اساسی خود - به عنوان قانون مادر - خواهند گنجاند.

نظام منحصر به فردی که با محوریت ولایت فقیه شکل گرفت؛ برای اینکه بتواند در مرحله عمل، حکومت فقاقت و عدالت را توسط فقیه جامع الشرایطی که مشروعیت خود را از جانب شارع و مقبولیت خود را از ناحیه مردم کسب کرده بود به منصه ظهور برساند؛ ناچار از تمهید نهادی بود که وظیفه مهم تشخیص شرایط ولی فقیه را از میان فقهای موجود و نظارت بر این رکن اساسی و کلیدی نظام بر عهده گیرد. نهادهی که برای انجام این مسئولیت سنگین، باید خود

از فقیه‌شناسانی تشکیل می‌شد که مردم با اتکای رأی و نظر آنان، با رهبر و ولی فقیه خود بیعت نمایند و بدین ترتیب مشروعیت نظامی که بر پایه اتصال با حاکمیت الهی استوار است، همواره تضمین شود.

خبرگان از منظر قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که طی همه‌پرسی سال ۱۳۸۵ به تصویب رسید؛ در فصل هشتم و در اصول ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۱ به موضوع خبرگان پرداخته است.

اهمیت خبرگان از منظر قانون اساسی به واسطه وظیفه خطیری است که به این مجلس تفویض شده و آن تعیین رهبری و نظارت بر عملکرد او و نهادهای تحت امرش است و در واقع اهمیت و نقش این مجلس را باید در اهمیتی که جایگاه رفیع رهبری در نظام اسلامی ما ایفا می‌کند، جستجو کرد.

قانون اساسی مباحث کلی پیرامون خبرگان را بیان داشته و تفصیل آن را به قوانین عادی واگذار کرده است. اصل ۱۰۸ قانون اساسی بیان می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.»

وظیفه خبرگان، تعیین رهبر یا عزل وی است؛ یعنی اگر رهبر صلاحیت خود را از دست بدهد یا به دلایل مختلف از جمله کهولت سن نتواند به وظیفه خویش عمل کند، از سوی خبرگان عزل می‌شود.

لازمه این امر نظارت دقیق بر عملکرد اوست که این وظیفه نیز از سوی این مجلس انجام می‌شود.

شرایط انتخاب شوندگان

برای عضویت در مجلس خبرگان که وظیفه خطیر تعیین رهبری حکومت اسلامی را بر عهده دارد، هر کسی نمی‌تواند انتخاب شود. بلکه این افراد باید دارای شرایط زیر باشند:

الف) اشتها به دیانت و وثوق و شایستگی اخلاقی؛

در واقع بالاترین مقام اجرایی کشور آلمان صدر اعظم است که وی نیز به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب نمی‌شود. بلکه بر اساس پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب مجلس فدرال با اکثریت مطلق آرا بر گزیده می‌شود.

انتخاب رهبر از سوی مجلس خبرگان نه به معنای تعیین بدون ضابطه رهبر، بلکه به معنای کشف اصلحیت فرد منتخب است و این مزیت را دارد که به جای آن که مردم برای تعیین ولی امر به دو نفر عادل متخصص رجوع کنند، به ۸۶ نفر عالم و فقیه‌شناس رجوع می‌کنند

مقایسه چگونگی تعیین رهبر در ایران با انتخاب رئیس جمهور در هند از این جهت قابل توجه است که در هر دو کشور این وظیفه بر عهده مجلسی از منتخبان ملت نهاده شده است؛ لیکن تفاوت ماهوی و اساسی بین نقش اجرایی رهبر در نظام اسلامی با وظیفه سمبولیک رئیس جمهور در هند دیده می‌شود.

عدۀ نمایندگان مجلس
خبرگان با در نظر گرفتن
جمعیت هر استان به ازای هر
یک میلیون نفر جمعیت، یک
نفر می‌باشد؛ یعنی هر استان
حداقل یک نماینده دارد.

سوی مردم انتخاب شدند که این رقم در انتخابات سوم به ۸۶ نفر افزایش یافت. ملاحظه می‌شود که دو عامل تقسیمات کشوری و جمعیت برای تعیین تعداد نمایندگان حائز اهمیت است. انتخابات به نحوی انجام می‌شود که سه ماه پیش از پایان دوره، انتخابات دوره بعد انجام شود تا هیچ‌گاه نظام اسلامی بدون مجلس خبرگان نباشد. اعضای این مجلس با رأی مستقیم مردم و با اکثریت نسبی شرکت‌کنندگان به صورت مخفی انتخاب می‌شوند.

ساختار مجلس خبرگان

مجلس خبرگان دارای یک هیئت رئیسه، دبیرخانه، چند کمیسیون و هیئت تحقیق است. هیئت رئیسه از یک رئیس، دو نایب رئیس و دو منشی تشکیل می‌شود. رئیس مجلس خبرگان با رأی مخفی اکثریت مطلق نمایندگان برگزیده می‌شود؛ همچنین دو نائب رئیس و دو منشی نیز با رأی مخفی و با اکثریت نسبی آراء اعضای مجلس خبرگان انتخاب می‌شوند.

هیئت رئیسه، رئیس دبیرخانه را انتخاب می‌کند که نامبرده چند معاون خواهد داشت.

مجلس خبرگان می‌تواند برای هر یک از وظایفی که به عهده دارد، جهت بررسی مقدماتی و تهیه گزارش، کمیسیونی از اعضای خبرگان تشکیل دهد؛ تعداد اعضا و مدت آن را مجلس خبرگان تعیین می‌کند. تاکنون کمیسیون‌هایی مثل کمیسیون تبیین و بررسی قانون انتخابات، کمیسیون اصل ۱۰۷ و ۱۰۹ قانون اساسی و... تشکیل شده است.

ب) اجتهاد در حدی که قدرت استنباط بعضی مسائل فقهی را داشته باشد و بتواند ولی فقیه واجد شرایط رهبری را تشخیص دهد؛

ج) بینش سیاسی و اجتماعی و آشنایی با مسائل روز؛

د) معتقد بودن به نظام جمهوری اسلامی ایران؛

ه) نداشتن سوابق سوء سیاسی و اجتماعی؛

مرجع تشخیص دارا بودن شرایط فوق، فقهای شورای نگهبان قانون اساسی هستند. در آیین‌نامه اولیه، تأیید سه تن از اساتید حوزه علمیه قم برای احراز شرایط کافی بود، لیکن به دلیل وجود ابهامات و عدم وحدت رویه قانونمند و همچنین ایجاد مشکل و زحمت برای مراجع تقلید و فقهای عظام، این امر به شورای نگهبان واگذار شد و این شورا از آن پس با مکانیزمی خاص به بررسی سوابق علمی افراد و احراز این صلاحیت اقدام می‌کند. در صورتی که اجتهاد داوطلب به طرق مختلف احراز نشود آزمونی از وی به عمل می‌آید که در صورت کسب نصاب لازم، صلاحیت وی تأیید می‌شود.

البته کسانی که از سوی امام خمینی (ره) و همچنین مقام معظم رهبری صریحاً یا ضمناً اجتهاد آنها به تأیید رسیده، از نظر علمی نیازی به تشخیص شورای نگهبان نخواهند داشت.

تعداد اعضای خبرگان و دوره آنها

عدۀ نمایندگان مجلس خبرگان با در نظر گرفتن جمعیت هر استان به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت، یک نفر می‌باشد؛ یعنی هر استان حداقل یک نماینده دارد. در خبرگان دوم با در نظر گرفتن آمار سال ۱۳۶۵، جمعاً ۸۴ نفر نماینده از

اهمیت خبرگان از منظر قانون اساسی به واسطه وظیفه خطیری است که به این مجلس تفویض شده و آن تعیین رهبری و نظارت بر عملکرد او و نهادهای تحت امرش است.

با نگاهی گذرا به نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف روشن می‌شود که در بسیاری از این نظام‌ها انتخاب بالاترین مقام اجرایی کشور به طور مستقیم صورت نمی‌گیرد.

نظام منحصر به فردی که با محوریت ولایت فقیه شکل گرفت؛ برای اینکه بتواند در مرحله عمل، حکومت فقاہت و عدالت را توسط فقیه جامع الشرایطی که مشروعیت خود را از جانب شارع و مقبولیت خود را از ناحیه مردم کسب کرده بود به منصب ظهور برساند؛ ناچار از تمجید نهادی بود که وظیفه مهم تشخیص شرایط ولی فقیه را از میان فقهای موجود و نظارت بر این رکن اساسی و کلیدی نظام بر عهده گیرد.

اهمیت خبرگان از منظر قانون اساسی به واسطه وظیفه خطیری است که به این مجلس تفویض شده و آن تعیین رهبری و نظارت بر عملکرد او و نهادهای تحت امرش است.

حقوق تطبیقی:

جمهوری اسلامی ایران - نظام ویژه‌ای است که گذشته از قوه مقننه و مجریه و قضاییه - نهاد برتر و فائقی به نام ولایت فقیه دارد. نظام کشورهای دیگر یا سلطنتی است یا جمهوری و از سوی دیگر این نظام‌ها عموماً بر اساس اندیشه محض بشری شکل گرفته‌اند؛ در حالی که نظام اسلامی ایران طبق اصل دوم و چهارم و سایر اصول مهم قانون اساسی؛ بر پایه ایمان به توحید، نبوت، معاد و عدل الهی استوار است.

با وجود این تمایز اساسی، نهادهای مشابه مجلس خبرگان در سایر کشورها وجود داشته و دارد. برای مثال در ایران باستان و در عهد اشکانیان هر چند پادشاه در رأس هرم قدرت بود، اما مجلسی به نام مهستان وجود داشت که پادشاه را انتخاب می‌کرد و او را در تصمیمات مهم یاری نموده و بر عملکرد وی نظارت می‌کرد.

هند:

رئیس جمهور در هند، هم رئیس سمبولیک کشور و هم طبق قانون اساسی، رئیس قوه مجریه است. قانون اساسی، تمام اقتدارات اجرایی را به رئیس جمهور سپرده است که با مشورت نخست وزیر و کابینه، این وظایف را انجام می‌دهد.

رئیس جمهور در هند به مدت پنج سال از طرف دو مجلس قانونگذاری فدرال و مجالس مقننه ایالات با اکثریت آراء و بر اساس ارزش رأی نمایندگان انتخاب می‌شود؛ یعنی هر نماینده به میزان رأیی که از مردم کسب کرده، به

رئیس جمهور رأی می‌دهد.^۲

مقایسه چگونگی تعیین رهبر در ایران با انتخاب رئیس جمهور در هند از این جهت قابل توجه است که در هر دو کشور این وظیفه بر عهده مجلسی از منتخبان ملت نهاده شده است؛ لیکن تفاوت ماهوی و اساسی بین نقش اجرایی رهبر در نظام اسلامی با وظیفه سمبولیک رئیس جمهور در هند دیده می‌شود.

فرانسه:

کشور فرانسه دارای رژیم جمهوری است و از زمان جمهوری پنجم، این نظام «نیمه ریاستی» شد. بدین معنا که رئیس جمهور نه دارای اختیار کامل و تام است و نه به طور کامل تشریفاتی است.

رئیس جمهور در ابتدا به وسیله یک گروه انتخاباتی شامل نمایندگان شوراهای محلی و همچنین مجالس مقننه و شهرداری‌های قلمروی فرانسه انتخاب می‌شد، اما به پیشنهاد ژنرال دوگل و تأیید آن در رفراندوم سال ۱۹۶۲ این روش تغییر کرد و مقرر شد یک رئیس جمهور با رأی مستقیم اکثریت مطلق رأی‌دهندگان تعیین شود و هرگاه در دور اول این اکثریت حاصل نشد، ظرف مدت دو هفته پس از آن، انتخابات جدیدی فقط برای دو تن از کاندیداها انجام شود.

در این قانون شرط احراز نظر خبرگان به مرحله کاندیداتوری منتقل شد و مقرر شد کسانی که می‌خواهند نامزد انتخابات شوند، باید حداقل صد امضاء از نمایندگان ده دپارتمان مختلف را بگیرند که در سال ۱۹۷۶ تعداد امضاهای لازم به ۵۰۰ از سی دپارتمان افزایش یافت؛ بنابر

این در فرانسه با وجود پذیرش دمکراسی مستقیم، مقبولیت نزد خبرگان و تأیید آنها شرط کاندیداتوری است.^۳

آلمان:

هر چند در کشور آلمان رئیس جمهور جزء مقام عالی کشور است، لیکن رئیس تشریفاتی جمهوری فدرال آلمان در امور داخلی و بین‌المللی محسوب می‌شود. وی در جلسه‌ای با شرکت اعضای مجلس فدرال و با تعداد مساوی از اعضای قوه مقننه ایالات، به تناسب جمعیت آنها، برگزیده می‌شود.

در واقع بالاترین مقام اجرایی کشور صدر اعظم است که وی نیز به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب نمی‌شود، بلکه بر اساس پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب مجلس فدرال با اکثریت مطلق آرا برگزیده می‌شود؛ البته در صورتی که اکثریت مطلق حادث نشد، پس از دو هفته با اکثریت نسبی انتخاب می‌شود.

صدر اعظم در صورتی که مجلس فدرال با اکثریت آراء شخص دیگری را به این سمت برگزیند، خود به خود منحل می‌شود.^۵

آمریکا:

برای تدوین طرح قانون اساسی آمریکا، هیئتی مرکب از نمایندگان ایالات مختلف در شهر فیلادلفیا گرد آمدند و در اولین جلسه جرج واشنگتن رهبر انقلاب آمریکا را به اتفاق آراء به ریاست برگزیدند.

بر اساس قانون اساسی آمریکا، رئیس جمهور بالاترین مقام اجرایی کشور

انتخابات به نحوی انجام می‌شود که سه ماه پیش از پایان دوره، انتخابات دوره بعد انجام شود تا هیچ‌گاه نظام اسلامی بدون مجلس خبرگان نباشد. اعضای این مجلس با رأی مستقیم مردم و با اکثریت نسبی شرکت‌کنندگان به صورت مخفی انتخاب می‌شوند.

نویسندگان قانون اساسی آمریکا علاقه‌مند بودند که انتخاب رئیس جمهور را از حدود مداخله و نفوذ مستقیم عامه دور سازند و آن را در صلاحیت عده معدود قرار دهند.

است که برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود. نویسندگان قانون اساسی آمریکا علاقه‌مند بودند که انتخاب رئیس جمهور را از حدود مداخله و نفوذ مستقیم عامه دور سازند و آن را در صلاحیت عده‌ای معدود به نام هیئت انتخاب کنندگان (Electoral Colleague) قرار دهند.

این هیئت‌ها در هر یک از ایالات مستقیماً و جداگانه تشکیل و تعداد آنها برابر با مجموع نمایندگان آن ایالت در مجلس نمایندگان و سنا خواهد بود. این افراد در زمانی معین در ایالت خود گردآمده و به یک تن جهت احراز پست ریاست جمهوری و به شخص دیگری جهت احراز پست معاونت رئیس جمهور رأی می‌دهند و سپس فهرستی از آراء را برای رئیس مجلس سنا ارسال می‌دارند. آراء واصله در حضور اعضای مجلس نمایندگان و سنا شمارش شده و هر کس بیشترین آراء را کسب نماید، به عنوان رئیس جمهور معرفی می‌شود؛ مشروط بر آن که حداقل آرای که به دست آورده از نصف بیشتر باشد.

حضور احزاب در آمریکا نقش مردم را در انتخاب رئیس جمهور کم رنگ کرد، به نحوی که هر حزب که اکثریت آراء یک ایالت را به دست آورد، به تعداد کلیه اعضا آن ایالت به نفع نامزد حزب خود رأی خواهد داد و بدین ترتیب آراء اقلیت ولو اینکه با فاصله اندکی از آراء اکثریت باشد، به حساب نخواهد آمد. تصمیمات این انجمن‌ها گاه مخالف تمایلات عمومی است.^۶ با نگاهی گذرا به نظام‌های حقوقی

کشورهای مختلف روشن می‌شود که در بسیاری از این نظام‌ها، انتخاب بالاترین مقام اجرایی کشور به طور مستقیم صورت نمی‌گیرد؛ بلکه از سوی مجلس منتخب مردم این امر انجام می‌شود و حتی در نظامی حقوقی مثل فرانسه که رئیس جمهور از سوی مردم برگزیده می‌شود، تأیید تعدادی از خبرگان جامعه شرط کاندیداتوری در انتخابات است.

با وجود این شباهت در شیوه انتخاب، لیکن تفاوت اساسی بین نظام حقوقی کشور ما که ملهم از فقه شیعه است، با سایر نظام‌های حقوقی وجود دارد. بر اساس این دیدگاه، ولایت از آن خداوند متعال است و تنها از سوی او قابل تفیذ است؛ بنابراین حتی اگر مردم از ولایت حاکم الهی سر باز زنند، مشروعیت او ساقط نمی‌شود، بلکه تنها جنبه فعلیت به خود نمی‌گیرد و در این جاست که تفاوت دیدگاه سکولاریستی غرب با دیدگاه الهی اسلام مشخص می‌شود.

حال سؤالی که پیش می‌آید آن است که جایگاه خبرگان در این انتخاب چیست؟ در پاسخ باید به این نکته اشاره کرد که انتخاب رهبر از سوی مجلس خبرگان نه به معنای تعیین بدون ضابطه رهبر، بلکه به معنای کشف اصلحیت فرد منتخب است و این مزیت را دارد که به جای آن که مردم برای تعیین ولی امر به دو نفر عادل متخصص رجوع کنند، به ۸۶ نفر عالم و فقیه‌شناس رجوع می‌کنند و آنها نیز ولی فقیه واجد شرایط را برمی‌گزینند.

نتیجه آن که با وجود شباهت در انتخاب دو مرحله‌ای عالی‌ترین مقام در کشورهای مختلف، اما مبنای ایدئولوژیک این انتخاب‌ها متفاوت است.

منابع:

۱. ر.ک هاشمی، سیدمحمد؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: نشر میزان، ج ۲، صص ۴۵ - ۴۴. عمید زنجانی، عباسعلی؛ فقه سیاسی؛ تهران: انتشارات امیر کبیر، ج ۲، ص ۴۵۳. مدنی، سیدجلال‌الدین؛ حقوق اساسی؛ تهران: نشر سروش، ج ۱، ص ۸۵. خبرگان و ولایت فقیه؛ جامعه اسلامی کارگران؛ تهران. ۲. ر.ک راوندی، مرتضی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: انتشارات پارسایان، ص ۱۰۶. ۳. ر.ک حسینی، حسن؛ مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران. مدنی، سید جلال‌الدین؛ حقوق اساسی تطبیقی؛ تهران: انتشارات گنج دانش. بوشهری، جعفر؛ حقوق اساسی؛ تهران: انتشارات گنج دانش. ۴. ر.ک: رنجبر، احمد؛ سنای ایران؛ تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی. بوشهری، جعفر؛ حقوق اساسی؛ تهران: انتشارات گنج دانش. ۵. ر.ک: مرندی، مرتضی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: انتشارات پارسایان. ۶. ر.ک جعفری ندوشن، علی اکبر؛ تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه؛ تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی. ملک محمدی؛ حمیدرضا؛ سه نظام در یک نگاه؛ تهران: انتشارات اسناد رسمی انقلاب اسلامی.