

تاریخ دریافت: ۹۱/۰۲/۰۷

تاریخ پذیرش: ۹۱/۰۳/۱۵

ماهیت و کارکرد فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳۹

فصلنامه مطالعات حقوقی
دوگت اسلامی

ماهیت و کارکرد فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محسن اسماعیلی و همکار

محسن اسماعیلی^{*۱}

محسن نامی^۲

۱. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، تهران، ایران.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، تهران، ایران.

چکیده

ولایت فقیه در ایران جایگاهی دو شأنی است؛ یعنی هم عالی‌ترین مقام کشور و رئیس آن به شمار می‌آید و هم مبتنی بر رویکرد فقهی شیعه ولایت امر و امامت امت را بر عهده دارد. هر دوی این شئون اقتضائاتی دارند که بر حفظ کشور و نظام دلالت می‌کنند و ابزار تأمین این اقتضائات نیز قطعاً چیزی بیش از اختیارات سایر مقامات سیاسی است. در هر صورت اندیشه مبسوط‌الید بودن ولایت فقیه و اختیارات ویژه عالی‌ترین مقام هر کشور؛ ابزار فرمان را با ماهیت‌ها و شرایط مختلفی در اختیار نهاد رهبری در جمهوری اسلامی ایران قرار می‌دهد که در این مقاله نگارنده با تحلیل مبانی و انواع آن ابتدا ضرورت تعیین انواع فرامین مقام رهبری را اثبات کرده و نشان می‌دهد که اگر بیانات مقام ولی فقیه را به «هست و نیست‌ها» و «باید و نبایدها» تقسیم کنیم. قطعاً آنچه که عنوان فرامین به خود می‌گیرد، «باید و نبایدها» می‌هستند که در جایگاه ولایت امر ابلاغ شده‌اند؛ اعم از اینکه به طور کتبی صادر شده و یا به صورت شفاهی تبیین شده باشند. سپس انواع فرامین مقام رهبری در این جایگاه مشخص شده و به دو دسته مصرح در قانون اساسی - علی‌الخصوص اصل ۱۱۰ این قانون - و غیرمصرح تقسیم و اشاره‌ای نسبت به ماهیت و کارکرد آن‌ها به عمل آمده است.

واژگان کلیدی: رهبر، ولی فقیه، فرمان، حکم حکومتی، مصلحت، قانون.

Email: m.esmaeili@yahoo.com

* نویسنده مسئول مقاله:

حقوق اساسی، مجموعه قوانین و مقرراتی است که از یک طرف وظایف حاکمیت و حقوق مردم را به رسمیت شناخته، اصول و حدود آن را مشخص می‌کند و از طرف دیگر شکل و نظام حاکمیت را تبیین می‌کند. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به استناد بسیاری از اصول آن، اولاً، قواعد اسلامی، حاکم بر تمام قوانین و مقررات بوده و ثانیاً، مقام رهبری و ولایت فقیه که نظریه‌ای برگرفته از اندیشه سیاسی فقه شیعی است، بالاترین مقام را در هرم سیاسی جمهوری اسلامی به خود اختصاص داده است. حال از این دو جهت، یعنی هم حاکمیت اسلام و هم مقام ولایت فقیه در نظام ایران، تبیین و بررسی اقسام فرامینی که از جانب او صادر می‌شود هم اهمیت داشته و هم اصولی مخصوص به خود را می‌طلبد که شاید در نظام سیاسی دیگر کشورها نتوان نمونه‌ای مانند آن یافت. این مقاله ابتدا ضرورت تعیین انواع فرامین مقام رهبری را اثبات کرده و سپس وارد بحث اصلی می‌شود.

۱ - ضرورت تعیین انواع فرامین مقام رهبری

شاید ضرورت اصلی تعیین دقیق انواع و اقسام فرامین مقام رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران همان نکته‌ای است که همگان به آن اذعان دارند؛ یعنی مشکلات فراوان اداری و سیاسی که این عدم تعیین دقیق و اجرایی، برای نظام اداری و سیاسی کشور ایجاد کرده است. اما این گزاره، احتیاج به دلایلی دارد که ما در دو شماره، اول، وجود انواع و اقسام مختلف برای بیانات مقام رهبری و دوم، وجود درجات و مراتبی مختلف برای بیانات الزام‌آور مقام رهبری؛ به اثبات و تبیین «عدم تعیین دقیق فرامین مقام رهبری» پرداخته‌ایم.

۱-۱- بررسی انواع بیانات مقام رهبری

به طور منطقی می‌توان تمامی صحبت‌ها و نوشتارها را چه از لحاظ موضوعی و چه از لحاظ غایتی ناظر به «هست‌ها و نیست‌ها» و یا «بایدها و نبایدها» دانست. بیانات مقام رهبری نیز از این تقسیم‌بندی کلی مستثنا نبوده و شایسته است در دو شماره، از این طریق به بررسی انواع بیانات مقام رهبری پرداخته شود.

۱-۱-۱- بیانات ناظر به هست‌ها و نیست‌ها

تمامی گزاره‌ها را در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان به هست و نیست و باید و نباید تقسیم کرد. نکته‌ای اینجاست که این تقسیم‌بندی برای گفته‌های افراد عادی که اثری حقوقی بر صحبت‌هایشان بار نیست کمترین اثر را مترتب است، ولی هنگامی که از مقامات صلاحیت‌دار سیاسی، قضایی و نظامی صحبت به میان آید این تأثیر نمایان می‌شود؛ چه رسد بدان جا که موضوع بحث، بیانات مقام رهبری باشد که طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بالاترین مقام رسمی کشور بوده و ولایت مطلقه و امامت امت را بر عهده دارد. نکته اینکه بسیاری از بیانات مقام رهبری از نوع اول بوده و خواهد بود. بنابراین به هیچ‌وجه نمی‌توان به آن‌ها بار حقوقی داده و آن‌ها را جزو منابع حقوقی به حساب آورد؛ چرا که اصلاً و به هیچ‌عنوان این بیانات در مقام انشای امر حقوقی نبوده و نخواهد بود. در پایان این شماره نظر به بیانی از بیانات مقام معظم رهبری که در آن تنها به بیان هست‌ها و نیست‌ها پرداخته‌اند، می‌اندازیم.

«اسلام که دین معنویت است، دین علم هم هست. جامعه اسلامی در قرن‌های چهارم و پنجم هجری پیشرفته‌ترین جوامع بشری در زمان خودشان بودند. مفاخر علمی ما در آن دوران، همچنان مثل ستاره در آسمان دانش بعد از گذشت هزار سال می‌درخشند؛ اما به دلایل خاص خود، ما رکود داشتیم؛ تنزل داشتیم. امروز حرکت ما

رو به جلو است؛ حرکت جهشی است و باید این جور باشد؛ هم در زمینه های علمی، هم در زمینه های معنوی و اخلاقی. (بیانات در بازدید از توانمندی های صنعت خودروسازی ۱۳۸۹/۹/۱، پایگاه اطلاع رسانی مقام معظم رهبری)

۱-۱-۲-بیانات ناظر به بایدها و نبایدها

این که بایدها و نبایدها قاعداً می بایست الزام آور باشند، اما الزام تمامی آنها به یک اندازه نبوده و از این رو و با یک دید کلی به قواعد الزام آور اخلاقی و قواعد الزام آور حقوقی تقسیم می شوند، جزو اولین نکاتی است که یک دانشجوی علم حقوق می آموزد. با همین منطقی، بیانات و صحبت های الزام آور و یا همان بایدها و نبایدهای موجود در بیانات مقام رهبری را نیز می توان به دو دسته الزام آور اخلاقی؛ نصایح و الزام آور حقوقی؛ فرامین تقسیم کرد که البته معیار و شاخص این تقسیم بندی قبل از ورود به هر کدام از این مباحث از اهمیتی فوق العاده برخوردار است. بدین ترتیب در دو شماره ابتدا شاخص های تمیز این دو بیان الزام آور تبیین شده و سپس درباره ماهیت و نمونه های آنها توضیحاتی داده می شود.

۱-۱-۲-۱-شاخص های تمیز فرمان از نصیحت و رهنمود

در این شماره، شاخص هایی برای تمایز بین بایدها و نبایدهای اخلاقی و بایدها و نبایدهای حقوقی صادره از مقام رهبری ارائه می شود تا بتوان براساس آن، مصادیق هر کدام را شناسایی کرد. پس از مطالعه و بررسی فرامین رسمی و غیررسمی صادره از سوی مقام رهبری از ابتدای انقلاب تا به حال، نگارنده به این نتیجه رسید که می توان چهار شاخص و معیار کلی را برای تشخیص فرامین رهبری از نصایح ایشان برشمرد:

- فرمان، در مقام اعمال ولایت صادر شده باشد. با این توضیح که حتی اگر صحبتی کاملاً الزام آور در مقام و جایگاهی غیر از اعمال ولایت، مثلاً

در جلسه سخنرانی عمومی و یا مثلاً در مقام بیان بایدها و نبایدهای کلی یک فعالیت بیان شد، این صحبت الزام آور به هیچ عنوان حقوقی به شمار نمی آید. البته باید اذعان نمود که بسیاری اوقات این شاخص از حالت نوعی خارج، و مبدل به معیاری شخصی خواهد شد. چه این که بسیار محتمل است، بیانی از بیانات مقام رهبری از جانب گروهی اعمال ولایت تلقی شده و از منظر دسته ای دیگر غیر از این به حساب آید.

- فرمان، جزئی و مصداقی باشد. این معیار شاید بتواند معیار پیشین را کمی دقیق تر کند. به عنوان مثال هرگاه رهبری معظم صحبتی کلی را بیان کرد، در حالی که بین گروه های مختلف بر سر ولایی و یا غیرولایی بودن آن اختلاف افتاد، می توان با دقت در جزئی و یا کلی بودن آن به ماهیت آن پی برد.

- فرمان، دارای مخاطب مشخص باشد. یکی دیگر از شاخص هایی که می تواند فرامین رهبری را از غیر آن برای ما مشخص کند، توجه به این نکته است که فرمان حتماً باید دارای مخاطبی مشخص و معین باشد. البته این مخاطب مشخص ممکن است بعضاً یک گروه و یا جماعتی را در بر بگیرد.

حال این مشخصه ها را بر یکی از بیانات مقام معظم رهبری تطبیق می دهیم. ایشان در بیاناتی در جمع پرستاران نمونه کشور این گونه بیان داشتند: «پرستار کار سختی را بر عهده دارد، اجر بزرگی را هم دارد؛ اما وظیفه سنگینی هم دارد. این تعادل میان وظیفه و پاداش، میان حق و تکلیف، یکی از ارکان بزرگ مفاهیم اسلامی و مبانی اسلامی است. این بازآموزی ای که وزیر محترم بیان کردند - که بسیار باارزش است - جا دارد که در زمینه نه فقط مسائل علمی، بلکه در زمینه اخلاق پرستاری هم وجود داشته باشد. حقیقتاً باید منشور اخلاقی پرستارها فراهم شود، میثاق پرستاری و معاهده پرستاری باید تعلیم داده شود و تدریس

شود؛ پرستار عظمت کار خود را- که طبعاً این عظمت کار، ملازم با اهمیت شخصیت خود اوست- بداند؛ کار را آنچنان که شایسته است، انجام دهد.» (بیانات در دیدار گروه کثیری از پرستاران نمونه کشور ۱۳۸۹/۰۲/۰۱)

بیان فوق را می‌توان نمونه کاملی برای اعمال شاخص‌ها و معیارهای پیش گفته برای تمیز فرمان از رهنمود دانست. اولاً که در این سخن مخاطب توسط خود رهبری معظم به صراحت مشخص شده است؛ یعنی وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. ثانیاً این که دستوری کاملاً جزئی و مصداقی بیان شده است؛ یعنی فراهم شدن منشور اخلاقی پرستاران و تعلیم معاهده پرستاری. هر چند که این مثال کاملاً روشن نیز از نقطه نظر «در جایگاه اعمال ولایت بودن» می‌تواند دچار خدشه قرار گیرد.

- مشخصه چهارم هم این که فرمان دارای ضمانت اجرا باشد. البته در برخی موارد ضمانت اجرای فرامین رهبری در قوانین بیان شده و یا رویه سیاسی و حقوقی، ضمانت اجرای مشخصی را برای فرامین رهبری ایجاد کرده است؛ ولی نباید از این نکته غفلت کرد که در اکثر موارد ضمانت اجرای مشخصی در قوانین و رویه‌ها ایجاد نشده و تنها ضمانت اجرای سیاسی را که شامل «فشار افکار عمومی» و «تجدید نظر مقام رهبری در فراهم کردن امکانات در دسترس خود برای افراد متخلف» است؛ می‌توان ضامن اجرای این گونه فرامین دانست. ناگفته پیداست که این گونه ضمانت‌ها در بسیاری از موارد سنگین‌ترین ضمانت‌های اجرایی موجود در کشور هستند.

نکته اینجاست که با این تفاسیر، در بسیاری از موارد این ضمانت اجراها در قانون ذکر نشده و پس از صدور فرمان و احیاناً عدم فرمان‌بری از سوی مخاطب فرمان، باید منتظر ماند تا معلوم شود که ضمانت‌های سیاسی نامبرده شده بر علیه او اعمال می‌شود یا خیر. در صورت اعمال این ضمانت‌ها باید به طور قطع گفت

که صحبت مقام رهبری دارای ضمانت اجرا بوده و از این لحاظ فرمان و دارای صبغه حقوقی محسوب می‌شود.

۱-۲-۱-۱- تبیین بیانات ناظر به بایدها و نبایدها

در این شماره دو مصداق کلی بیانات ناظر به بایدها و نبایدها، یعنی نصایح و فرامین تبیین شده و نمونه‌هایی آورده می‌شود.

۱-۲-۱-۱-۱- نصایح و رهنمودها

به نظر می‌رسد در این مقام احتیاجی به بحث و تفصیل درباره معنای لغوی، کاربرد و سایر شقوقی که می‌توان ارائه کرد نباشد، و در راستای هدف تحقیق نتیجه‌ای جز به درازا کشاندن بحث برای آن متصور نخواهد بود. چرا که در اینجا منظور نصیحت به معنای اصطلاحی آن نبوده و مفهوم مورد نظر هر آنچه از بیانات ناظر به باید و نبایدهای مقام رهبری است که از دایره و شمول «فرمان» و «اعمال ولایت» خارج است. هر چند نصایح به معنای مضیق کلمه نیز در ذیل این قسمت جای می‌گیرد.

قبل از بیان نمونه‌هایی از این‌گونه بیانات مقام رهبری لازم است اشاره شود که هر آنچه از سخنان ایشان در دایره اخلاق و معنویات باشد، قطعاً ذیل این گروه قرار می‌گیرد. در اینجا به نمونه‌ای از این موارد در بیانات مقام رهبری اشاره می‌شود:

«یک روایتی هست که می‌فرماید: «العلم سلطان»- علم، قدرت است- «من وجده صال به و من لم یجده صیل علیه». یعنی مسئله، دو طرف دارد: اگر علم داشتید، می‌توانید سخن برتر را بگویید، دست برتر را داشته باشید- «صال» یعنی این- اگر نداشتید، حالت میانه ندارد؛ «صیل علیه». پس کسی که علم دارد، او دست برتر را بر روی شما خواهد داشت؛ در مقدرات شما دخالت می‌کند؛ در سرنوشت

شما دخالت می‌کند. گنجینه معارف اسلامی پر است از این حرف‌ها. یکی هم ایمان است؛ که حالا بحث ایمان، بحث دیگری است؛ بحث مفصلی است.» (بیانات در دیدار وزیر علوم و استادان دانشگاه تهران ۱۳/۱۱/۱۳۸۸، پیشین)

در مثال فوق می‌توان ۴ معیار بیان شده را تطبیق داد. اولاً که این بیانات در مقام اعمال ولایت نبوده‌اند. ثانیاً این که در این نمونه موضوعی کلی یعنی «لزوم پیشرفت علم» مورد تاکید رهبری واقع شده است. ثالثاً در هر دوی این‌ها مخاطب بسیار عام بوده و «دانشگاهیان و علما» مورد خطاب قرار گرفته‌اند. رابعاً، برای تخلف از این بایدهای مقام رهبری نمی‌توان ضمانت اجرایی در عالم حقوق، حتی ضمانت اجرای سیاسی، در نظر گرفت.

۱-۱-۲-۲-۲- فرامین

فرامین رهبری در این تحقیق را می‌توان عبارت از باید و نبایدهایی از بیانات ایشان دانست که هر چهار معیار و شاخص پیش گفته درباره آن‌ها صدق کند. اما در اینجا دو نکته قابل یادآوری است. اول اینکه هرگاه پیام، بیان و یا حتی رهنمودی از جانب مقام رهبری با خطاب دستوری و به صورت تشریفاتی به شخص و یا نهاد معینی ابلاغ شود، بدون هیچ شک و شبهه‌ای، فرمان تلقی شده و تمام احکام حقوقی برای آن متصور خواهد بود. دوم؛ دو شاخص از چهار شاخص ذکر شده در قسمت اول در بسیاری از موارد نسبی بوده و به نظر می‌رسد درباره آن‌ها به این راحتی‌ها نمی‌توان به ارزیابی واحدی دست یافت. شاخص شماره ۱ یعنی «در مقام اعمال ولایت بودن» و شاخص شماره ۴ «وجود ضمانت اجرای سیاسی پس از عدم نافرمانی از بیان رهبری». با این حال در این مقاله سعی شده است آن نمونه‌هایی که قابلیت کمترین تردید درباره آن‌ها وجود داشته باشد، ذکر شود؛ در این قسمت نیز نمونه‌ای از بیانات مقام رهبری ذکر شده و معیارهای پیش گفته درباره آن‌ها بررسی می‌شود.

«اما همان طور که عرض کردیم، این حصار را هم نباید بگذاریم رخنه ای ببیند. بله، در داخل این حصار، این مردم محکم ایستاده‌اند، اما حصار- یعنی نیروهای مسلح- را باید محکم نگه داشت. اولاً نیروهای مسلح تهدید را جدی بگیرند؛ بارها من این را گفتم. شما در محاسبات خودتان، مثل محاسبات سیاسی نمی‌توانید عمل کنید. محاسب سیاسی مثلاً می‌گوید امکان حمله دشمن کم است؛ بیست درصد است، سی درصد است؛ شما باید بگوئید امکان حمله دشمن صددرصد است. آمادگی را با این مبنا در همه بخش‌ها بایستی برای خودتان فراهم کنید. بایستی دائماً بهوش بود.» (بیانات در دیدار فرماندهان ارشد نظامی و انتظامی ۱۳۸۹/۰۱/۲۲، پیشین)

در این بیان که به نظر نگارنده باید آن را فرمان تلقی کرد، اولاً؛ مقام رهبری در مقام اعمال ولایت بوده، چرا که ایشان فرماندهی کل نیروهای مسلح را نیز عهده‌دار هستند و در این مقام ایراد سخن کرده‌اند. ثانیاً؛ موردی جزئی یعنی «آمادگی صد در صد حتی در شرایط تهدید بیست درصدی» دستور داده شده است. ثالثاً؛ طرف خطاب قطعاً فرماندهان ارشد نظامی و انتظامی بوده‌اند. چهارم هم این که در شرایط سرپیچی از این فرمان به لحاظ حساسیت فوق‌العاده موضوع، انواع و اقسام ضمانت‌های اجرای حقوقی، سیاسی و حتی اداری برای متخلفان قطعی است.

۱-۲- تبیین درجه و مرتبه الزام‌آور بودن بیانات لازم‌الاتباع مقام رهبری

پس از اثبات و نشان دادن این نکته که بیانات مقام رهبری دارای جنبه‌های مختلفی بوده و به دلیل اهمیت فراوان فرامین رهبری در نظام حقوق اساسی کشورمان ضرورت دارد، بلکه واجب است انواع و اقسام آن‌ها از یکدیگر تمییز داده شود؛ در این مبحث به صورتی اجمالی نشان داده می‌شود که بیانات لازم‌الاتباع مقام رهبری نیز خود اقسام مختلفی داشته و از مراتب و درجات

مختلفی برخوردارند. این دو گزاره روی هم رفته، عدم تعیین دقیق فرامین رهبری و در نتیجه ضرورت تعیین دقیق این بیانات را آشکار خواهد کرد.

موضوع این قسمت را با این سوال آغاز می‌کنیم که اگر در زمانی فرمانی از مقام رهبری با فرمان قبلی ایشان در تضاد باشد، تکلیف چیست؟ اگر هر دوی این فرامین از یک سنخ و ماهیت باشند قطعاً می‌توان از همان راه کارهای تأخیر و تقدم و کلی و جزئی بودن قوانین استفاده کرد. اما سؤال اینجاست که مثلاً اگر فرمانی از جانب مقام رهبری در مقام حل معضلات نظام که به طور عادی قابل حل نیست در تضاد با سیاستی کلی که از جانب ایشان ابلاغ شده است قرار گیرد، مراجع صالح کدام یک را باید اولویت دهند. هر چند در نگاه اول می‌توان گفت در این مثال کدامیک اولویت دارند، ولی تصدیق همین امکان، وجود تضاد و با توجه به حساسیت بسیار فراوان و جایگاه بسیار رفیع فرامین رهبری در حقوق اساسی کشورمان، ما را به این سمت رهنمون می‌سازد که برای بیانات لازم‌الاتباع مقام رهبری نیز انواع مختلفی قابل تصور است که حتماً باید این انواع مختلف از هم تمییز داده شوند. در این مقام چند نمونه کلی دیگر از تفاوت درجه و مرتبه فرامین مختلف مقام رهبری ذکر می‌شوند. به عنوان نمونه مرتبه احکام رهبری در مقام هماهنگی بین قوا، از قانون اساسی بالاتر است. اما چشم‌انداز بیست ساله نظام، ابلاغی از جانب مقام رهبری به کلیه دستگاه‌ها و همچنین سیاست‌های کلی نظام لاجرم باید از قانون اساسی در درجه‌ای پایین‌تر قرار گیرند. اما همین دو نوع فرمان قطعاً بالاتر از قوانین عادی هستند، چرا که اصولاً قوانین باید با توجه به جهت‌گیری‌های مدنظر در این اسناد و فرامین تصویب شوند. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نیز قطعاً در یک جایگاه قرار ندارند. چه این که ناگفته پیداست و رویه مقام معظم رهبری هم این را تأیید می‌کند که سیاست‌های کلی، لازم است در راستای سند چشم‌انداز تهیه شود، تا تمام امور کشور با توجه به آن نقطه هدف پیش رود.

۲- انواع فرامین مقام رهبری

در این قسمت مقاله بر آنیم تا انواع و اقسام فرامین مقام رهبری را تبیین کنیم. هر چند تا به حال در این زمینه تحقیق مناسبی صورت نگرفته است، اما با توجه به مفاد اصل ۱۱۰ قانون اساسی و رویه‌ای که تا به حال امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری داشته‌اند، از دیدگاه نگارنده می‌توان فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی کشورمان را به فرامین مصرح در قانون اساسی و فرامین غیرمصرح تقسیم کرد. مبنای مشروعیت فرامین غیرمصرح در فقه امامیه نیابت عام فقیه از جانب امام معصوم (ع) در شئون اجتماعی است و در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول مختلف از جمله اصل ۵۷ با عباراتی همچون ولایت مطلقه فقیه و امامت امت عنوان شده است. در این باره نظریات و نوشته‌های گوناگونی تالیف شده است که بررسی آن‌ها خود مجالی مخصوص می‌طلبد. بنابراین در این مقاله مشروعیت این فرامین مفروض گرفته می‌شود.

۲-۱- فرامین مصرح در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی در برخی اصول خود، علی‌الخصوص اصل ۱۱۰ با اعطای اختیاراتی به مقام رهبری: لذا فرامین ایشان را در این موضوعات مورد پذیرش قرار داده است. این فرامین مصرح در قانون اساسی در سه شماره، فرامین ناظر بر کلیت نظام، فرامین ناظر بر وظایف قوای سه‌گانه و فرامین ناظر بر عزل و نصب‌ها مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۲-۱-۱- فرامین ناظر بر کلیت نظام

برخی اختیارات مقام رهبری، مصرح در قانون اساسی، نه فقط مرتبط با بخشی از نظام جمهوری اسلامی، بلکه ناظر بر کلیت نظام و مرتبط با تمام بخش‌ها و

نهادها است. فرامین مقام رهبری در این مقام در چهار بند، یعنی، تعیین سیاست‌های کلی نظام، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، حل معضلات نظام و فرمان تجدیدنظر در قانون اساسی قابل بیان است.

۲-۱-۱-۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام

بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌کند که «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از جمله وظایف و اختیارات رهبری است. در طول بیش از سه دهه که از انقلاب اسلامی گذشته است، چندین و چند مورد را سراغ داریم که مقام رهبری با استفاده از این اختیار خود سیاست‌های کلی نظام را تعیین کرده است. معمولاً در قانون اساسی همه کشورها تکلیف تعیین سیاست‌های کلی نظام بر عهده بالاترین مقام آن کشور قرار می‌گیرد. در انگلستان این موضوع بر عهده نخست‌وزیر است. در فرانسه و آمریکا رئیس‌جمهور این وظیفه را بر عهده دارد. (غروی‌ان، نشریه معرفت، شماره ۲۴)

درباره جنس این سیاست‌ها می‌توان به گفته رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام استناد کرد: «سیاست‌های کلی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد. این گونه نیست که هر کسی بتواند آن‌ها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید. مثلاً هیچ دادگاهی نمی‌تواند به این سیاست‌ها در صدور حکم تمسک بکند و مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. منتها آنهایی که قانون می‌گذارند و یا مقررات اجرایی وضع می‌کنند، باید براساس این سیاست‌ها باشد. یکی از مهم‌ترین موارد توجه به این سیاست‌ها در هنگام تدوین برنامه‌های پنج ساله است که رهبری سیاست‌های کلی برنامه را می‌دهند و دولت و مجلس هم موظف هستند، قانوناً در تنظیم لایحه پیشنهادی و قانون مصوب این سیاست‌ها را لحاظ کنند. (بشیری، ۱۳۸۱:

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام طبق بند ۲ اصل ۱۱۰ بر عهده مقام رهبری قرار داده شده است. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با هر طریقی که مایل باشند، با کمک از سازمان بازرسی کل کشور، با تشکیل گروه‌های بازرسی موردی و فصلی با گرفتن اطلاعات لازم از مسئولان دستگاه‌ها و رسیدگی به شکایات افراد و شخصیت‌های حقوقی و برخورد با متخلفان در شکل تذکر، تنبیه، عزل و جابجایی افراد انجام می‌شود. (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۳) که در حال حاضر مقام معظم رهبری این اختیار را به بدین ترتیب «اینجانب با توجه به اصل صد و دهم قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به این جانب ارائه کند.» (اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام)، به خود مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است.

همچنین آنچه به عنوان سیاست کلی از سوی رهبری تصویب و ابلاغ می‌شود جزو قانون اساسی محسوب شده و بنابراین نباید در مقام تصویب قانون و یا هرگونه دستورالعمل و نیز اجرا، امری مخالف با آن صورت گیرد، تصویب قانون عادی مغایر با آن هم در واقع مغایر با قانون اساسی است که علی‌القاعده شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی باید این جهت را نیز در نظر بگیرد. ارجاع امر نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی نظام از جانب مقام رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، قاعدتاً به این معناست که شورای نگهبان با تشخیص مغایرت مصوبه‌ای با سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع، باید مصوبه مزبور را مغایر قانون اساسی اعلام کرده و از قانونی شدن آن جلوگیری کند. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۲۶) در عمل نیز شورای نگهبان مبادرت به این کار کرده است.

۲-۱-۱-۲- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

بر اساس بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه را عهده دار است و می تواند در این مقام فرمان صادر کرده و وضعیت های متفاوتی را تعریف کند. قابل ذکر است که این بند در تجدیدنظر قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به وظایف مصرح مقام رهبری افزوده شده، لذا در بررسی آن نمی توان به سیره سیاسی امام خمینی (ره) در صدور فرامین اینچنینی توجه کرد.

۲-۱-۱-۲- ماهیت فرمان

بر مبنای اصل استقلال قوا، قوه مجریه، مقننه و قضائیه در فعالیت های حوزه خود مستقل هستند و همه آن ها زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت عمل می کنند؛ اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی چنین حکمی دارد. ممکن است بین قوای سه گانه ارتباط موضوعی در خصوص سازمان و تشکیلات و مسائل دیگر به وجود آید و یا تعارض در صلاحیت پیشامد کند، رهبری از طریق تنظیم روابط میان این سه قوه موجبات تشریک مساعی بین سه قوه را به منظور نیل به هماهنگی و حسن اجرای امور فراهم می کند. (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۷۲) در صورتی که نظام جمهوری اسلامی را مانند هر می در نظر بگیریم، رهبری در راس این هرم و سه قوه در قاعده آن خواهند بود. رهبری اختلافات این سه قوه را حل و فصل خواهد کرد و به تنظیم روابط آن ها خواهد پرداخت.

در مواردی که اختلافی میان مجلس و دولت و دستگاه قضایی کشور به وجود آید مرجع حل آن رهبری است و همه باید طبق نظر او عمل کنند یا در مواردی که روابط این سه قوه، ناهماهنگ شده و نیاز به دخالت و تنظیم و تعدیل آن است، با این که هر یک در چارچوب مقررات مربوط به خود عمل می کنند اما

برای بهبود و برد بیشتر کار، رهبر است که برای تنظیم و تعدیل آن اقدام لازم را به عمل می‌آورد. (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۴) رهبری به دلیل اشرافی که بر قوای سه‌گانه دارد، می‌تواند به حکمیت و داوری در این خصوص بنشیند و اختلافات فی‌مابین را، هر چه که باشد حل کند. البته اصول قانون اساسی ناظر به قوای مذکور در هر حال پابرجا خواهد ماند. نکته اینجاست که رهبری در این مقام چاره‌ای ندارد جز این که به صدور فرمان پردازد. تشکیل هیات عالی تنظیم روابط قوا به ریاست آیت‌الله هاشمی شاهرودی از طرف مقام معظم رهبری برای انجام هرچه بهتر این وظیفه از سوی ایشان انجام شده است.

۵۳

فصلنامه مطالعات حقوقی
دوگانه اسلامی

ماهیت و کاربرد فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محسن اسماعیلی و همکار

۲-۱-۱-۲- نظارت و ضمانت اجرا

به غیر از تشکیل هیات عالی تنظیم روابط قوا، اخیراً مقام معظم رهبری فرامینی شفاهی خطاب به روسای قوا به منظور حل و فصل اختلافات فی‌مابین صادر کرده و از سوی ایشان امر ولایی تلقی شده است. از جمله فرمانی که در دیدار بسیجیان اعلام کرده و مجلس شورای اسلامی را از سؤال از رئیس‌جمهور منع کردند؛ با این وجود شاید بتوان برخی دیگر از پیام‌ها و احیاناً رهنمودهای ایشان خطاب به سران قوا را نیز از این دست دانست. در این مجال نمونه‌ای از این سخنان عیناً آورده شده و موضوع این شماره و شماره بعد با توجه به آن پی گرفته می‌شود. مقام معظم رهبری در شرایطی که اختلافات فراوانی در موضوعات مختلف بین قوای مجریه و مقننه رخ داده تا جایی که منجر به نامه‌نگاری‌های بسیار تند بین روسای این دو قوه شده بود، در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی سخنانی را در این رابطه بیان کردند. قسمتی از گزارش پایگاه رسمی اطلاع‌رسانی مقام معظم رهبری درباره این دیدار بدین شرح است: «ایشان در این دیدار همکاری صمیمانه دولت و مجلس را یکی از نکات لازم و ضروری برشمردند و تأکید کردند: این همکاری باید تحقق یابد و اینکه هر یک از

دو طرف بگویند، ما همه کارها و وظایف را انجام داده‌ایم و طرف مقابل باید جلو بیاید، قابل قبول نیست. رهبر انقلاب اسلامی افزودند: حدود و وظایف مجلس و دولت در قانون مشخص شده است، اگرچه برخی از این حدود هم در قانون مبهم و غیرمشخص است که باید برطرف شوند اما نیاز امروز کشور همکاری دولت و مجلس است. حضرت آیت الله خامنه‌ای خاطر نشان کردند: نباید در دولت هیچگونه انگیزه نافرمانی از مجلس بوجود آید و در مجلس نیز نباید مطلقاً انگیزه معطل کردن دولت وجود داشته باشد. ایشان افزودند: این سخن که دولت باید به قانون عمل کند، سخن درستی است اما از آن طرف هم قانون‌گذار باید نقش و شرایط مدیران اجرایی را نیز در نظر بگیرد، زیرا دولت، عنصر وسط میدان است و کار او باید تسهیل شود. رهبر انقلاب اسلامی با تأکید بر اینکه میان اجرا و طراحی اجرا فاصله زیادی وجود دارد، خاطر نشان کردند: در کنار این موضوع که دولت باید به قانون عمل کند، مجلس هم باید کاری کند که دولت بتواند به قانون عمل کند. حضرت آیت الله خامنه‌ای در تبیین این موضوع افزودند: به عنوان مثال نمی‌توان تکلیفی را برعهده دولت گذاشت ولی اعتبار لازم آن را تصویب نکرد، این مسئله موجب مشکلات می‌شود، و یا اینکه دولت لایحه‌ای را با توجه به امکانات و مقدرات خود به مجلس ارائه دهد ولی در مجلس تصرفاتی در لایحه ایجاد شود که مصوبه به کلی متفاوتی با لایحه دولت شود. ایشان همکاری صمیمانه دولت و مجلس را وظیفه بسیار مهم و فراتر از جهت‌گیری‌ها و خطوط سیاسی دانستند و خاطر نشان کردند: این موضوع مربوط به مسائل انقلاب و کشور است و همکاری دو طرف باید براساس چنین نگاهی باشد.» (دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۰۳/۱۸، پایگاه اطلاع‌رسانی مقام معظم رهبری)

در این بیان چهار نکته اساسی به چشم می‌خورد: ۱- لزوم همکاری بین دولت و مجلس؛ ۲- نقصان قوانین درباره رابطه دولت و مجلس؛ ۳- انجام قوانین

توسط دولت؛ و ۴- تسهیل امور دولت توسط مجلس؛ که در مورد چهارمین نکته مقام معظم رهبری کمی هم جزئی‌تر ورود کرده و دو مثال نیز بیان فرمودند: ۱- مجلس اعتبارات مصوبات را در نظر بگیرد؛ ۲- مجلس لوایح تنظیمی دولت را به طور کلی دگرگون نکند. با دقت بیشتر در این چهار نکته به طور کامل می‌توان دریافت که سه نکته اول چیزی جز تاکید بر مسلمات و کلیات مقرر در سایر قوانین و بیان هست و نیست‌ها و باید و نبایدهایی در این حوزه نبوده و نمی‌توان آن‌ها را چیزی بیشتر از رهنمود و تاکید بر اجرای اصول و قوانین واضح دانست. اما درباره نکته چهارم قضیه کمی متفاوت است. در این جا رهبری معظم در مقام حل اختلاف بین قوه مجریه و قوه مقننه به صدور فرمان پرداخته است. ایشان در این فرمان مجلس را ملزم به رعایت اصول اجرایی به منظور تسهیل کارهای دولت کرده است و دو مثال نیز به طور صریح بیان کرده که به نظر می‌رسد برای مثال مجلسیان ملزم اند از آن تاریخ به بعد در لوایح تقدیمی دولت کمترین تغییر را به نحوی که به اصل آن لایحه خللی وارد نشود، وارد آورند و در غیر این صورت اصلاً نباید آن را تصویب کنند.

نظارت بر فرامین صادره از ناحیه مقام رهبری به منظور تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حل اختلافات بین آن‌ها جایی را در اصول قانون اساسی به خود اختصاص نداده است؛ اما ناگفته معلوم است که هیچ مقامی، غیر از رهبری صلاحیت نظارت بر این فرامین را ندارد؛ چه این که در غیر این صورت اصل تفکیک قوا دچار خدشه خواهد شد و خلاف قانون اساسی است. به نظر می‌رسد بتوان هیات عالی حل اختلاف قوا را در این مقام نیز مشاور مقام معظم رهبری دانست.

۲-۱-۱-۳- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع

تشخیص مصلحت نظام

مطابق بند ۸ اصل صد و دهم، یکی از اختیارات رهبری که مطابق آن می‌تواند

به صدور فرمان پردازد، حل معضلات نظام است. معمولاً در قانون اساسی کشورها به رئیس دولت اجازه داده می‌شود تا به نام فرمانده کل قوا به منظور رعایت ایمنی یا دفاع از کشور یا حفظ نظم عمومی یا پیشبرد عملیات رزمی یا تدارک کالا و خدماتی که برای زندگانی جامعه ضروری است، مقرراتی وضع و در طول زمان جنگ به مورد اجرا گذارد. (بوشهری، ۱۳۷۶: ۶۶)

اصل صد و دهم اختیار صدور چنین فرمانی را بدون قید و شرط به مقام رهبری واگذار نکرده و برای آن دو قید مدنظر قرار داده است. اول اینکه موضوع فرمان یعنی، معضل نمی‌بایست از طرق عادی قابل حل باشد؛ دوم اینکه این فرمان باید از طریق مجمع تشخیص مصلحت صادر شود. این بند در بازنگری قانون اساسی جزو وظایف رهبری قرار داده شد. مرجع تشخیص معضل و حل آن در مواقعی که از راه قانونی امکان عمل نباشد و یا اضطرار، ضرورت و فوریت ایجاب کند، رهبر انقلاب است و مجمع در این خصوص بازوی کارشناسی و هیات مستشاری رهبری است. و هنگامی در بحث معضلات وارد می‌شود که معضل از سوی رهبری تشخیص داده شده باشد. (فقیه، ۱۳۸۱: ۷۴) از آنجا که وظایف مقام رهبری در اصل ۱۱۰ احصا شده بود عده‌ای در شورای بازنگری نگران این بودند که احصا کردن وظایف مقام رهبری موجب انحصار اختیارات وی در موارد چندگانه موجود در این اصل شود، درحالی که ولی فقیه از نظر شرعی دارای اختیارات گسترده‌تری است. یکی از این افراد آیت‌الله جنتی بود که به منظور گسترش اختیارات مقام رهبری پیشنهاد داد که در شمار وظایف و اختیارات وی، عبارت ذیل ذکر شود: «حل معضلات نظام که از طرق عادی و قانونی قابل حل نیست، به طور مستقیم یا از طریق مجمع تشخیص مصلحت» پیشنهاددهنده می‌گوید: «به نظر من، اگر این کار را نکنیم، بعد مواجه می‌شویم با یک کارهایی که رهبر حتماً باید بکند و با اعتراض هم روبه‌رو می‌شود.» آقای جنتی در ادامه بحث درباره این پیشنهاد می‌گوید: «من روی کلمه، به طور

مستقیم، که عمده پیام این پیشنهاد است، اصرار دارم، کلمه «قانونی» باشد یا نباشد فرق نمی‌کند.» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰) اما سرانجام این بند بدون قید «به طور مستقیم» رأی آورد. از مشروح این مذاکرات به خوبی روشن می‌شود که نگرش غالب قانون‌گذاران این بوده است که موارد دخالت ولی فقیه در حل معضلاتی که از راه‌های عادی قابل حل نیست، الزاماً باید از مجرای مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد، زیرا باز نگران با عنایت و توجه به عبارتی که دارای قید «به طور مستقیم» بود، رأی ندادند و در نتیجه این قید حذف شد. (نوبهار، شماره ۴۱، ۱۳۸۷: ۳۲) بنابراین باید گفت این بند به نوعی مکمل بندهای دیگر است که به رهبری اجازه می‌دهد در صورتی که معضلی در نظام به وجود آمد که از طریق عادی و با استفاده از سایر اختیارات قابل حل نبود با استفاده از این بند اصل ۱۱۰ حل و فصل شود.

به نظر می‌رسد وجود معضل در نظام یک امر استثنایی و نادرالوقوع است که امکان دارد در یک موقع خاص بحرانی موضوعی پیش آید. ممکن است رهبر برای حل معضل دستوراتی بدهد که حکم قانون را داشته باشد. مورد اعمال بند ۸ اصل ۱۱۰ بسیار کم و شاید در سال یک بار هم مصداق نداشته باشد. (مهرپور، ۱۳۷۲: ۶۹) طبق آمار منتشره از مجمع تشخیص مصلحت نظام تا سال ۱۳۸۰ حدود ۴۴ مصوبه، در ارتباط با حل معضل از سوی مجمع صادر شده (مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۲، ۱۳۸۰) که ملاحظه عناوین بسیاری از آنها، درک متعارف را از معضل بودن و قابل حل نبودن آنها از طرق عادی، بازمی‌دارد.

می‌توان مصوبه مجمع در خصوص نحوه وصول مطالبات بانک‌ها مورخ ۶۸/۱۰/۵ را از مصادیق اعمال این بند ذکر کرد که مقام رهبری خود، دستور اجرای آن را صادر فرمودند. اگر خوب دقت شود این مصوبه در واقع قانون

نیست بلکه دستورالعملی است که مقام رهبری به وسیله مجمع تشخیص مصلحت آن را تنظیم کردند و اجرای آن را لازم شمردند. متن این فرمان که در روزنامه رسمی شماره ۱۳۱۸۰-۱۳/۳/۱۳۶۹ چاپ شده است بدین شرح است (مهرپور، ۱۳۷۲: ۷۳): «مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در مورد مطالبات بانک-ها و دعاوی مربوط به این امر، مورد تایید و لازم الاجراست. بدین وسیله مفاد آن به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ می‌شود. سید علی خامنه ای ۱۳/۱۲/۱۳۶۸»
خوشبختانه سال‌های اخیر، مجمع، کمتر به این روش پرداخته است. (مهرپور،

۱۳۸۷: ۱۳۱)

۲-۱-۱-۴- تجدیدنظر در قانون اساسی

برای اولین بار پس از بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۷۷ مقرر شد که در موارد ضروری شورای خاصی به نام شورای بازنگری طی حکمی از طرف مقام رهبری خطاب به رئیس‌جمهور تشکیل شده و اقدام به بازنگری از قبیل اصلاح یا تعمیم قانون اساسی خواهد کرد و اکثریت اعضای آن در واقع به طور مستقیم و غیرمستقیم توسط رهبر انتخاب می‌شوند. ضمناً مصوبات این شورا پس از تصویب رهبری به همه‌پرسی گذاشته می‌شود.

فرمان تجدیدنظر در قانون اساسی همانند سه عنوان پیشین جای بحث فراوانی ندارد؛ چه این که این فرمان به صورت کاملاً موردی بوده و طبق قانون اساسی از صلاحیت‌های رهبری است و باید مطابق با ضوابط مندرج در این قانون، یعنی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و خطاب به رئیس‌جمهور صورت گیرد.

۲-۱-۲- فرامین ناظر بر اختیارات قوای سه‌گانه

در تقسیم‌بندی منطقی اعمال حاکمیت در یک کشور برخی اختیارات

زیرمجموعه قوه مقننه، برخی اختیارات در حیطه قوه مجریه و برخی وظایف مخصوص قوه قضاییه است. اما این تقسیم‌بندی منطقی در بسیاری از کشورها به خاطر اقتضائات حکومتی به طور کامل رعایت نشده است. نظام جمهوری اسلامی نیز به دلیل ماهیت اسلامی خود و وجود نهاد رهبری در این نظام، برخی از اختیارات این قوا و فرامین موضوع این اختیارات را بر عهده مقام رهبری قرار داده است. نکته مهم درباره این فرامین اینکه برخلاف فرامین نوع اول نمی‌توان آن‌ها را منبعی اساسی برای حقوق اساسی کشور برشمرد. توضیح اینکه این فرامین مطابق قانون اساسی، تنها در صدد ایجاد وضعیت بسیار خاص و مشخص در کشور هستند که مجریان آن نیز در قوانین کاملاً مشخص شده و به علت همین جزئی و مشخص بودن، امکان تعارض آن‌ها با و سایر قوانین و مقررات وجود ندارد. در این گزارش به دلیل حفظ پیوستگی مطالب، این فرامین نیز مورد اشاره قرار می‌گیرند. فرمان همه‌پرسی، عفو و تخفیف مجازات محکومین و اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، فرامینی هستند که در سه بند در این گفتار بررسی می‌شوند.

۱-۲-۱-۲- فرمان همه‌پرسی

همه‌پرسی به معنی مراجعه به آرای عمومی است. در تعریف آن می‌توان گفت که همه‌پرسی رجوع به آرای عمومی مردم و کسب نظر آن‌ها درباره لزوم یا عدم لزوم و همچنین شکل و محتوای قاعده‌ای از قوانین عادی یا اساسی یا مسئله‌ای از مسائل مهم جامعه است. همه‌پرسی در واقع شیوه‌ای برای اعمال مستقیم حق حاکمیت مردم توسط خود آن‌ها در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار است. مراد از همه‌پرسی که در بند سه اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده است، همه‌پرسی بازنگاری قانون اساسی است که در اصل ۱۷۷ قانون اساسی در باب آن توضیح داده شده است. علاوه بر همه‌پرسی اساسی، دو نوع دیگر همه‌پرسی نیز وجود دارد؛

همه‌پرسی تقنینی و همه‌پرسی سیاسی. در همه‌پرسی تقنینی مسائل مهم امر قانون‌گذاری به آراء عمومی گذاشته می‌شود و در همه‌پرسی سیاسی، رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق‌العاده، با اکثریت آرای مردم، اعتماد آن‌ها را نسبت به خود جلب می‌کند. (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۷۰)

همان طور که گفته شد، مستند این اختیار رهبری بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. البته بر اساس اصل پنجاه و نهم قانون اساسی در صورت تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی و مراجعه به آرای عمومی انجام می‌گیرد بنابراین این اختیار رهبری شرایطی دارد؛ مراجعه به آرای عمومی پس از تصویب مجلس از اختیارات رهبری است. برخی حقوق‌دانان برآنند که مراجعه به آرای مردم به صورت مستقل نیز از سوی مجلس قابل انجام است. (همان: ۹۲) اما برخی دیگر بر این عقیده‌اند که با توجه به بند ۳ مذکور در اصلاحات ۱۳۶۸ این اختیار به طور عام از اختیارات رهبری قیدشده، لذا پس از تصویب مجلس به شرح ذکرشده لازم است، فرمان رهبری در این مورد با آن قرین شود.

۲-۲-۱-۲- عفو و تخفیف مجازات محکومین

عفو و تخفیف مجازات محکومان یکی از اختیارات رهبری است، اما رهبر در این خصوص باید قیودی را در نظر گیرد. اول اینکه عفو باید در حدود موازین اسلامی باشد و دوم اینکه از سوی رئیس قوه قضائیه پیشنهاد شود. اما مراد از اینکه در حدود موازین اسلامی باشد چیست؟ بنا به عقیده اغلب فقیهان عفو چهار رکن دارد: صیغه، عفو کننده، عفو شونده و موضوع عفو.

منظور از صیغه عفو، هر قول یا فعلی است که بر عفو دلالت کند. عفو کننده یا عافی باید دارای شرایطی باشد. عقل، بلوغ، قصد، اختیار، رشد از جمله این شرایط است. قبول عفو شونده (معفو عنه) شرط نیست. عفو شونده کسی است

که مجازات بر عهده‌اش مستقر شده و با گذشت، مجازاتش ساقط می‌شود و سرانجام اینکه منظور از موضوع عفو، حق یا مجازاتی است که اگر مورد عفو قرار نمی‌گرفت به مورد اجرا در می‌آمد. (سجودی، ۱۳۸۶: ۱۴۳)

حدود رهبری برای عفو چیست؟ آیا هر نوع عفو را شامل می‌شود یا خیر؟ دو نوع عفو وجود دارد. در نوع اول که به آن عفو عمومی گفته می‌شود، پاره‌ای از جرائم و مجازات‌ها بنابر دلایل سیاسی و اجتماعی، مورد بخشش قرار می‌گیرند. در عفو خصوصی که نوع دوم است، بخششی است نسبت به فردی که مجرم شناخته شده و به حکم دادگاه محکوم شناخته شده است. مراد از عفو در این خصوص عفو خصوصی است که به صورت جمعی انجام می‌گیرد است. چرا که عفو عمومی برخلاف عفو خصوصی باید به تصویب قوه مقننه برسد. (همان: ۱۴۶) شرایط عفو خصوصی در آیین‌نامه کمیسیون عفو و بخشودگی بیان شده است. (همان)

۲-۱-۲-۳- فرماندهی کل نیروهای مسلح و اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها

مرسوم است که فرماندهی کل نیروهای مسلح در دست رئیس‌جمهور و یا به عبارتی بالاترین مقام قوه مجریه باشد. اما اصل شصتم قانون اساسی اشاره کرده است که اعمال قوه مجریه جز در اموری که در قانون اساسی بر عهده رهبری گذاشته شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا انجام می‌گیرد. بنابر بند ۴ اصل یکصد و ده قانون اساسی، یکی از این امور، فرماندهی کل نیروهای مسلح است. این عبارت اطلاق دارد و شامل تمام اقتدارات مربوط به نیروهای مسلح می‌شود و در اصل ۱۱۰ پاره‌ای از این اختیارات نامبرده شده است. از جمله اینکه نصب و عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرماندهان نیروهای زمینی، دریایی و هوایی و انتظامی و رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح بر عهده رهبری است. همچنین وی وظیفه اعلان جنگ و صلح و بسیج

نیروها را نیز بر عهده دارد.

درباره جایگاه فرامین مقام رهبری در این مقام، موضوع کمی با سایر فرامین ذکر شده در این گفتار متفاوت است و برخلاف آنها، این فرامین را می‌توان از منابع حقوق نظامی در کشور دانست، و درباره جایگاه آنها در سلسله‌مراتب منابع حقوقی بحث کرد. بنابر اصل برتری قانون اساسی، این‌گونه فرامین را نیز باید پایین‌تر از قانون اساسی در کشور دانست. قانون اساسی تأیید می‌کند که فرماندهی کل نیروهای مسلح بر عهده مقام رهبری است؛ بنابراین مدیریت تام و عام نسبت به امور و شئون نیروهای مسلح اعم از نظامی و انتظامی بر عهده وی است. ماده ۲ قانون ارتش جمهوری اسلامی منظور از نیروهای مسلح را بیان می‌کند. مطابق این قانون نیروهای مسلح شامل ارتش، سپاه و نیروی انتظامی است. (هاشمی، پیشین: ۷۵) اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها با رهبری است اما با توجه به قانون اساسی اگر این اعلان‌ها نیاز به انعقاد معاهدات بین‌المللی داشته باشد مثلاً صلح نیازمند انعقاد قرارداد صلح و قرارداد تعیین خطوط مرزی باشد، مجلس باید این قرارداد را تصویب کند، و پس از تصویب مجلس با امضای رئیس‌جمهور رسمیت می‌یابد.

اما فراغ عمل و اختیارات فراوانی که قانون اساسی به مقام رهبری در این مقام اعطا کرده است، عملاً قانون‌گذاری اساسی در این حوزه را از اختیارات و وظایف او و از طریق فرامین صادره دانسته است. به نحوی که در بند ۴ اصل ۱۱۰ به طور عام و شامل، مقام رهبری را فرمانده کل نیروهای مسلح دانسته است و تنها قیدی که در این قانون به این اختیار زده شده است، مصوبات شورای عالی امنیت ملی است؛ که البته آنها نیز هر چند در کنار فرامین رهبری در این حوزه و البته با تأیید او معتبرند، اما قانون هیچ‌گونه محدودیتی برای صدور فرامین ابتدایی رهبری در این حیطه قرار نداده است و عملاً نقش این شورای عالی، در مقایسه با نقشی که مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره فرامین مربوط به سیاست‌های

کلی و معضلات نظام ایفا می‌کند، از دیدگاه قانون اساسی بسیار کم‌رنگ‌تر است. باید گفت شورای عالی امنیت ملی تنها به عنوان مشاوره برای مقام رهبری است که به صورت تخصصی امور دفاعی و نظامی را پیگیری کرده و مصوبات لازم را به مقام رهبری پیشنهاد می‌دهد؛ و بنا بر نص قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد و ششم، مقام رهبری هر گاه این مصوبات را مخالف فرامین صادره خود ببیند می‌تواند ترتیب اثری به آن‌ها ندهد.

۲-۱-۳- فرامین ناظر بر عزل و نصب‌ها

وقتی به مجموعه فرامین صادره در دوران جمهوری اسلامی نظر بیفکنیم در خواهیم یافت که بیش‌ترین مصادیق آن‌ها فرامین ناظر بر عزل و نصب‌های مسئولین حکومتی بوده است. این عزل و نصب‌ها که بیشتر در حوزه وظایف و اختیارات مقام رهبری و در مسائل و موضوعاتی رقم می‌خورد که از لحاظ فقهی و همچنین براساس اصل ۵۷ قانون اساسی، تنفیذ مقام ولایت امر را می‌طلبد؛ در اصل ۱۱۰ قانون اساسی در چهار عنوان آورده شده است. رییس قوه قضائیه، فقهای شورای نگهبان، رئیس سازمان صدا و سیما و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی، مقاماتی هستند که توسط مقام ولایت امر نصب می‌شوند.

۲-۱-۳-۱- رییس قوه قضائیه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قسمت ب بند ۶ اصل ۱۱۰ عزل و نصب و قبول استعفای بالاترین مقام قوه قضائیه را از اختیارات مقام رهبری دانسته است. اصل یکصد و پنجاه و هفتم نیز رییس قوه قضائیه را بالاترین مقام آن نهاد دانسته و دوباره بر اصل این اختیار مقام رهبری صحه می‌گذارد؛ منتها در این اصل مشخصاتی برای رییس قوه قضائیه مدنظر قرار گرفته و نیز مدت زمانی برای دوره ریاست او ذکر کرده است که مقام رهبری ملزم به رعایت آن‌هاست. تمام این شرایط پایین‌تر بودن این فرمان رهبری را نسبت به مفاد قانون اساسی

تأیید می‌کند.

۲-۱-۳-۲- فقهای شورای نگهبان

اصلی‌ترین ویژگی جمهوری اسلامی به عنوان یک نظام اسلامی در مقابل سایر نظام‌های سیاسی حاکم در دنیا، اجرای قوانین اسلام و البته طبق ضوابط قانونی است؛ که به طور یقین مقام ولایت امر و امامت امت نماد این ویژگی ممتاز نظام جمهوری اسلامی است. با این دیدگاه لازم است اصلی‌ترین ابزار رعایت قوانین و مقررات اسلامی در این نظام، یعنی شورای نگهبان، با تاییدات مقام رهبری به پیش رفته و وظیفه خطیر خود را انجام دهد. در این راستا قسمت الف بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عزل، نصب و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان را از اختیارات مقام رهبری دانسته است.

۶۴

فصلنامه مطالعات حقوقی
دولت اسلامی

سال دوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۹۲

۲-۱-۳-۳- رییس صدا و سیما

کارشناسان مسائل سیاسی مجتمعا بر این عقیده‌اند که رسانه مهم‌ترین ابزار برای نیل جوامع به سوی اهداف نظام سیاسی حاکم است. در میان تمامی رسانه‌ها، رادیو و تلویزیون جایگاه ممتازی در بین مخاطبان ملی به خود اختصاص داده است. در جمهوری اسلامی ایران طبق قوانین موجود صدا و سیما، دولتی بوده و اهمیت آن دو چندان خواهد بود. با عنایت قانون‌گذاران اساسی به این موضوع، قسمت ج بند ۶ اصل ۱۱۰، عزل و نصب و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را از اختیارات مقام رهبری دانسته است. اصل یکصد و هفتاد و پنجم نیز بر این اختیار مقام رهبری تاکید کرده و قید خاصی برای آن در نظر نگرفته است.

۲-۱-۳-۴- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی

همان‌طور که گفته شد بند ۴ اصل ۱۱۰، فرماندهی کل نیروهای نظامی را از

اختیارات مقام رهبری دانسته است. بر این اساس کاملاً لازم و ضروری است که عزل و نصب روسا و فرماندهان نیروهای نظامی بر عهده مقام رهبری باشد تا نقض غرضی در این رابطه صورت نگیرد. قسمت‌های "د"، "ه"، "و" بند ۶ اصل ۱۱۰ نیز بر همین اساس، عزل، نصب و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی را از اختیارات مقام رهبری دانسته است.

۲-۱-۳-۵- تنفیذ حکم ریاست جمهوری و عزل وی

بند نهم اصل یکصد و دهم قانون اساسی که مربوط به وظایف و اختیارات رهبری است از امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم توسط مقام رهبری سخن می‌گوید، که از مفهوم امضای "حکم ریاست جمهوری به کلمه "تنفیذ" یاد می‌شود. اگر چه این تعبیر در قانون اساسی ذکر نشده است، اما ماده ۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۶۴/۴/۵ مقرر می‌دارد: «دوره ریاست جمهوری ایران چهار سال است و از تاریخ تنفیذ اعتبارنامه مقام رهبری آغاز می‌گردد».

۲-۱-۳-۶- اعضای ثابت و متغیر مجمع تشخیص مصلحت نظام

طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع تشخیص مصلحت به عهده رهبری است و مقررات مربوط به خود مجمع هم باید پس از تهیه و تصویب به تأیید مقام رهبری برسد.

۲-۱-۳-۷- موافقت با تصدی معاونت اول رئیس‌جمهور

یکی از اختیارات رهبری طبق اصل یکصد و سی و یکم موافقت با تصدی معاون اول رئیس‌جمهور در شرایط خاص است. طبق این اصل در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز

انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد.

۲-۲- فرامین تصریح نشده در قانون اساسی

با سیر و مطالعه در سیره حاکمیت بنیان‌گذار جمهوری اسلامی حضرت امام خمینی (ره) و رهبری فعلی نظام حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، با فرامین و احکامی مواجه می‌شویم که به نظر می‌رسد مطالعه و بررسی آن‌ها در این مقاله لازم باشد. در اینجا مهم‌ترین این احکام و فرامین در دو قسمت، اول، فرامین بنیان‌گذار جمهوری اسلامی حضرت امام خمینی (ره) و دوم، فرامین مقام معظم رهبری، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای تبیین خواهند شد.

۶۶

فصلنامه مطالعات حقوقی
دولت اسلامی

سال دوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۹۲

۲-۲-۱- فرامین بنیان‌گذار جمهوری اسلامی حضرت امام خمینی (ره)

بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران حضرت امام خمینی (ره) در زمان رهبری خود در این نظام و حتی قبل از آن، از هنگامی که به ایران عزیمت کرده و عملاً حکومت را در اختیار گرفتند، احکام و فرامین فراوانی را به مقتضای موقعیت حساس ابتدای پیروزی انقلاب صادر کرده است. این احکام که به انتصاب افراد بر مناصب مختلف، تشکیل نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی، اجرای موضوعات خاص از سوی مسئولین و از همه آن‌ها مهم‌تر، قانون‌گذاری پرداخته‌اند؛ موضوع بسیار مهمی برای علاقه‌مندان به مطالعه سیره حکومتی ایشان و عملی ساختن نظریه ولایت مطلقه فقیه است. در اینجا چندین نمونه از این فرامین که به نظر نگارنده از مقام اختیارات مصرح در اصل ۱۱۰ قانون اساسی خارج بوده و در مقام ولایت مطلقه امر صادر شده است تبیین می‌شود. از آنجا که وظیفه قانون اساسی بیان حقوق شهروندی مردم و بیان ساختار حاکمیت است و قوانین و مقررات اداری نیز معمولاً به مسائل جزئی اجرایی می‌پردازند و بیشتر در صلاحیت روسای قوای مجریه و قضاییه است، و قوانین عادی نیز مابقی مسائل،

از قبیل امور بودجه‌ای را مشخص می‌کنند؛ سعی شده است تا برخی از فرامین امام خمینی (ره) با این مبنا در سه شماره با عناوین فرامین اساسی، فرامین عادی و فرامین اداری تبیین و بررسی شوند.

۲-۱-۱-۲-۱- فرامین اساسی

اگر این گفته را قبول کنیم که قانون اساسی ماهوی به مجموع قواعد و قوانینی اطلاق می‌شود که حاکم بر ساختار سیاسی دولت و روابط قوا و نهادها و سازمان‌های کشور است، خواه این قواعد نوشته باشد و یا به صورت عرف. (طباطبایی، ۱۳۸۰: ۱۵) و به این محتوا حقوق شهروندی ملت را نیز اضافه کنیم؛ معیاری به دست آورده‌ایم که بتوانیم فرامین بنیان‌گذار جمهوری اسلامی را که از دیدگاه نگارنده چنین وظایفی را عهده‌دار است، به منظور سهولت در مطالعه، با عنوان فرامین اساسی نام‌گذاری کنیم. برخی از این فرامین عبارت اند از ۱- تعیین دولت موقت (صحیفه امام خمینی (ره)، ج ۶ ص ۵۷) ۲- تدوین و تصویب قانون اساسی و تشکیل مجلس خیرگان (همان، ج ۷: ۴۸۲) ۳- حکم اداره امور کشور به شورای انقلاب (همان: ۵۰۰)، ۴- حکم واگذاری اختیار صدور دستور اجرای احکام به رئیس دیوان عالی کشور (همان: ۴۱۶)، ۵- حدود اختیارات دادستان کل کشور (همان، ج ۱۶: ۳۹۷)، ۶- تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی (همان، ج ۱۲: ۴۳۱)، ۷- دستور تشکیل «اداره امر به معروف و نهی از منکر» (همان، ج ۹: ۲۱۳)، ۸- «فرمان هشت‌ماده‌ای» درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضاییه و لزوم اسلامی شدن روابط و قوانین (همان، ج ۱۷: ۱۳۹)

اولین نکته مهم در این باره این است که بیش از آن که در راستای هدف این تحقیق تبیین جایگاه این فرامین مهم باشد، تبیین جنبه اثباتی آنها ضروری می‌نماید. بدین ترتیب که امام خمینی (ره) به عنوان بنیان‌گذار و نظریه‌پرداز اصلی نظام جمهوری اسلامی و اولین رهبر این نظام، هر چند هیچ‌وقت صریحاً فرامین خود را بالاتر از قانون، چه برسد به قانون اساسی، ندانسته است، اما در عمل

چنین رویه‌ای را در پیش گرفته است. البته خواننده این تحقیق، اگر از ابتدا مبانی فقهی و حقوقی این فرامین را مطالعه کرده باشد، متوجه است که عملکرد ایشان به هیچ عنوان غیرقانونی نبوده، بلکه مطابق شرع و قانون اساسی است. غیر از آنچه بیان شد چند نکته دیگر را می‌توان به طور مختصر در اینجا بیان نمود.

اول آنکه تمامی این فرامین همان طور که گفته شد در مقام تأسیس تشکیلات حاکمیت و تبیین صلاحیت برای آن‌ها و بیان حقوق شهروندی مردم و طریقه اجرای آن‌ها بوده است. با این توصیف این فرامین را، چه قبل از تصویب قانون اساسی و چه بعد از تصویب آن، صادر شده باشند، می‌توان فرامینی اساسی دانست که بخشی از حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل داده و خواهند داد.

نکته دوم این که تمام این فرامین در جایگاه ولایت مطلقه امر صادر شده است، هر چند در زمان صدور آن‌ها یا قانون اساسی هنوز تصویب نشده بود و یا پس از تصویب قانون اساسی نیز عبارت "مطلقه" هنوز در اصل ۵۷ قانون اساسی وارد نشده بود. این نشان می‌دهد که چنین فرامینی قبل از تصویب قانون اساسی براساس مبانی فقهی و پس از تصویب، براساس اصل ۴ و اصولی که اسلامی بودن نظام را مورد تأکید قرار داده‌اند صادر شده است. نکته آخر هم این که ناگفته از طریقه انشا و محتوای این فرامین و با توجه به نکات بالا، پیداست که جایگاهی بالاتر از قانون اساسی داشته‌اند و در بیشتر موارد در مقام تفسیر و یا تکمیل این قانون برآمده‌اند.

۲-۱-۲-۲- فرامین عادی

با مطالعه سیره حاکمیت امام خمینی (ره) درمی‌یابیم که ایشان علاوه بر صدور فرامین اساسی، به مقتضای شرایط آن روزگار، چه قبل و چه بعد از روی کار

آمدن نهادهای قانون‌گذاری، که مهم‌ترین آن‌ها مجلس شورای اسلامی است، فرامینی را که ظاهراً در صلاحیت این‌گونه نهادهاست صادر نموده و قوای اجرایی کشور را مکلف به اجرای آن‌ها کرده‌اند. این فرامین که نمونه‌هایی از آن‌ها عبارت‌اند از: چگونگی شرکت رأی‌دهندگان بدون شناسنامه در انتخابات، تبیین اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام، بررسی مجدد لایحه تعزیرات، تأمین هزینه‌های شورای سرپرستی، حرمت اعتصاب، حکم اجرای قانون قصاص و حدود، حکم تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای شهر و روستا، حکم تغییر وزیر دفاع، لزوم وجود آرم جمهوری اسلامی بر روی اسکناس‌ها، لغو حق تعزیرات حکومتی، معافیت مالیاتی آستان قدس رضوی و موافقت با ضوابط عفو عمومی؛ از یک طرف روشی منطقی پسند و کاملاً حقوقی برای تبیین جایگاه مقام رهبری بوده، چه این که چه در نظام حقوقی داخلی و چه در نظام حقوق بین‌الملل و سایر کشورها رویه‌های حقوقی و اجرایی یکی از طرق اثبات است؛ و از طرف دیگر نشان می‌دهد که فرامین صادره از این مقام در مرتبه‌ای بالاتر از قوانین عادی بوده و هرکجا چنین قوانینی وجود نداشت، مقام رهبری مبادرت به صدور فرمان می‌کرده است. بدون شک این رویکرد بر اساس مبانی فقهی و حقوقی در پیش گرفته شده است. در ادامه به دلیل مستند بودن هرچه بیشتر این تحقیق ۴ نمونه از این فرامین آورده می‌شود:

۱- چگونگی شرکت رأی‌دهندگان «رزمندگان، بیماران بستری در بیمارستان و زندانیان» فاقد شناسنامه (همان، ج ۲۱: ۱۹)، ۲- معافیت مالیاتی آستان قدس رضوی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته (همان، ج ۲۱: ۳۴۷)، ۳- حکم به مهدی بازرگان درباره عزل تقی ریاحی از وزارت دفاع (همان، ج ۶: ۲۰۷)، ۴- تهیه آیین‌نامه اجرایی شوراهای شهر و روستا (همان، ج ۷: ۱۶۷)

۲-۱-۳- فرامین اداری

امام خمینی (ره) در رویه حکومتی خویش که غیر از فرامینی که می‌توان آن‌ها

را در مقام تکمیل و تفسیر قانون اساسی و قوانین عادی دانست، مبادرت به صدور احکامی نیز نموده‌اند که صبغه‌ای کاملاً اجرایی داشته و علی‌القاعده ذیل اختیارات اجرایی روسای قوا قرار می‌گیرند. برخی از این احکام و فرامین عبارت‌اند از: دستور تأمین هزینه‌های جامعه‌الزهررا، تشکیل دادگاه محاکمه خیانت‌کاران، تعیین شرایط گزینش دانشجو، تشکیل ستاد کمک‌رسانی به اهالی مناطق بمباران‌شده، حمایت مالی از خانواده شهدا، دستگیری اشرار کردستان، سرکوب خرابکاران حزب دموکرات، عدم ملاقات با نمایندگان آمریکا، رفع مشکلات کمبود نان و برنج، حکم به شورای عالی قضایی جهت جلوگیری از اقدامات خودسرانه افراد غیرمسئول و حکم به وزیر کشور جهت انتصاب فرماندهی کمیته اسلامی. جهت استناد این بحث، نمونه‌هایی از این فرامین در اینجا نیز بیان می‌شود: ۱- حکم رفع مشکل کمبود نان و برنج به آقای میرحسین موسوی (همان، ج ۷: ۵۱۵)، ۲- رد ملاقات نمایندگان اعزامی جیمی کارتر «رئیس جمهوری آمریکا» (همان، ج ۱۰: ۵۰۳) ۳- تأمین بخشی از هزینه احداث ساختمان مسکونی برای طلبه‌های مشهد (همان، ج ۲۱: ۱۸۶)

۲-۲-۲- فرامین مقام معظم رهبری حضرت آیت‌الله خامنه‌ای

مقام رهبری فعلی جمهوری اسلامی نیز هر چند بسیار کمتر از امام خمینی (ره) اقدام به صدور فرامین حکومتی نموده است، اما نمونه‌هایی از این فرامین در سیره حکومتی ایشان یافت می‌شود. در این شماره سه نمونه مهم این فرامین در سه بند بیان‌شده و مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲-۲-۲-۱- فرمان خطاب به مجلس ششم مبنی بر توقف رسیدگی به طرح اصلاح قانون مطبوعات

مجلس ششم که در خرداد سال ۱۳۷۹ شروع به کارکرد در مرداد ماه همین سال طرح قانونی اصلاح قانون مطبوعات را تهیه و تقدیم مجلس کرد که به

موجب آن بسیاری از اصلاحات فروردین ماه ۱۳۷۹ مجلس پنجم را حذف و یا تغییر می‌داد و از جمله این اختیارات هیات نظارت نیز حذف می‌شد. ماده ۲۷ نیز اصلاح می‌شد. در مورد اهانت به مراجع تقلید یا رهبر نیز در صورت اثبات جرم در محاکم عمومی دادگستری با حضور هیات منصفه، پروانه نشریه لغو می‌گردید. (مهرپور، ۱۳۸۹: ۱۵) در این موقعیت و با توجه به اوضاع سیاسی داخلی آن روزگار مقام رهبری فرمانی خطاب به رئیس مجلس بدین شرح صادر کرد و در آن مجلس را از تصویب قانون جدید مطبوعات منع کرد. مجلس شورای اسلامی نیز این رهنمود کتبی رهبری را حکم حکومتی تلقی و همان گونه که قبلاً اشاره شد طرح اصلاحی قانون را از دستور کار مجلس خارج کرد. (همان)

دو نکته قابل ذکر در این جا این است که ۱- ماهیت این فرمان با توجه به حکم حکومتی قلمداد شدن آن با مبانی اصول ۴ و ۵۷ و همچنین مبانی فقهی حکومت اسلامی قابل تطبیق است. هر چند با توجه به شرایط سیاسی آن روز می‌توان رهبری انقلاب را در مقام حل معضل نظام دانست، اما با توجه به عدم رعایت تشریفات مذکور در بند ۸ اصل ۱۱۰ همان تلقی پیش گرفته صحیح‌تر به نظر می‌رسد. ۲- جایگاه این فرمان و حکم حکومتی نیز از آنجا که در مقام ولایت امر صادر شده است بر اساس مبانی مطرح شده در بخش اول فصل ۲ این تحقیق از تمامی قوانین و مقررات کشور و حتی قانون اساسی برتر و والاتر است. عملکرد مجلس شورای اسلامی نیز بر این برداشت تاکید دارد.

۲-۲-۲- حکم تأیید صلاحیت آقایان معین و مهر علیزاده در انتخابات نهم ریاست

جمهوری

این حکم پس از آن صادر شد که در جریان رسیدگی شورای نگهبان به صلاحیت نامزدهای پست ریاست جمهوری در انتخابات نهم، شش نفر از آنها یعنی آقایان هاشمی رفسنجانی، محمود احمدی‌نژاد، علی لاریجانی، محمدباقر

قالیباف و مهدی کروبی را حائز صلاحیت دانست. در این میان دو چهره شناخته شده که مخصوصاً یکی از آن‌ها نماینده یکی از سلاطین سیاسی عمده آن روز بود، از این دایره دور ماندند. در این موقعیت جناب دکتر حداد عادل، ریاست مجلس وقت نامه‌ای را خطاب به مقام رهبری با مضمون پذیرش صلاحیت آن دو نامزد عرضه داشت. رهبری معظم انقلاب نیز در پاسخ به این نامه و خطاب به دبیر شورای نگهبان پذیرش صلاحیت دو نامزد مذکور را خواستار شدند. شورای نگهبان نیز این نظر مقام معظم رهبری را حکم حکومتی تلقی کرده و آن را اجرا کرد.

در این مقام مناسب است ابتدا این فرمان را با فرامین مصرح در اصل ۱۱۰ و مخصوصاً دو عنوان پیش گفته یعنی حل اختلافات و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حل معضلات نظام مقایسه کنیم. نکته اول این که این فرمان به هیچ عنوان در مقام حل اختلافات و تنظیم روابط قوای سه‌گانه نیست، چون که اولاً اختلافی بین قوا وجود نداشته و ثانیاً نامه خطاب به روسای هیچ کدام از قوا نبوده و ثالثاً محتوای فرمان در رابطه با عمل کرده هیچ یک از قوا نبوده است. در بیان نکته دوم هم باید این گونه اشاره کرد که هر چند ممکن است با تفاسیر و شواهدی موضوع پیش آمده به هنگام تأیید صلاحیت نامزدهای ریاست جمهوری نهم را نوعی معضل بدانیم، هر چند این تفسیر به مذاق نگارنده خوش نمی‌آید، اما باید تأکید کرد که مقام رهبری در این مقام، یعنی حل معضلات نظام، و بنابر بند هشتم اصل صد و ده، لازم است تا از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام کند. همان طور که آمد مقام رهبری به هیچ عنوان چنین طریقی را طی نکرده و مستقیماً به دبیر شورای نگهبان فرمان داده است. با این تفاسیر به نظر می‌رسد که به هیچ روی این فرمان را نمی‌توان ذیل فرامین مصرح در اصل صد و دهم قانون اساسی دانست.

اما برای علم به ماهیت این فرمان بسیار بجاست تا به پاسخی که دبیر شورای نگهبان بدان داده است تأمل کنیم: «...در امتثال نظر ولایی آن مقام شریف صلاحیت

آقایان مصطفی معین و محسن مهرعلیزاده اعلام می گردد.» پس دبیر شورای نگهبان نیز بنابر اصل ۱۱۰ قانون اساسی این فرمان را امثال نکرده بلکه بر مبنای اعمال ولایت مقام رهبری، این فرمان را اجرا نموده است. همان طور که گفته شد برای اعمال ولایت مقام رهبری نیز چند مبنا قابل ذکر است: ۱- احکام فقهی و حکم حکومتی حاکم اسلامی؛ ۲- اصل ۴ قانون اساسی؛ ۳- اصل ۵۷ قانون اساسی و بر آن اساس که ولایت مطلقه امر بر عهده مقام رهبری قرار داده شده است.

۲-۲-۳- فرمان خطاب به ریاست جمهوری دهم مبنی بر تغییر معاون اول

یکی دیگر از فرامین رهبری معظم انقلاب به سال ۱۳۸۸ بازمی‌گردد و به روزهای پس از انتخابات ریاست جمهوری دهم و انتخاب دکتر احمدی‌نژاد توسط مردم به عنوان دهمین ریاست جمهوری اسلامی ایران. آن روزها آشوب و فتنه تمام مسائل کشور را به نحوی تحت تأثیر خود قرار داده بود. یکی از آثار این شرایط، عکس‌العمل‌های بسیار شدید مخالفان و حتی طرفداران رئیس‌جمهور منتخب در قبال عملکرد ایشان بود. انتخاب اسفندیار رحیم‌مشایی، به عنوان معاون اول رئیس‌جمهور، شخصی که به خاطر عملکرد و گفتمان نه‌چندان شفافش در دوره نهم ریاست جمهوری که معاونت و مشاوره رئیس‌جمهور را بر عهده داشت، بسیاری از مردم و حتی خواص طرفدار رئیس‌جمهور را نسبت به او بدبین کرده بود؛ بازتاب منفی بسیار گسترده‌ای را بین تمامی اقشار جامعه برانگیخت. در این فضا فرمانی خطاب به رئیس‌جمهور از جانب مقام رهبری به شرح زیر صادر شد:

«جناب آقای دکتر احمدی‌نژاد-ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با سلام و تحیت، انتصاب جناب آقای اسفندیار رحیم‌مشایی به معاونت رییس‌جمهور بر خلاف مصلحت جناب‌عالی و دولت و موجب اختلاف و سرخوردگی میان علاقمندان به شماست. لازم است انتصاب مزبور ملغی و کان

لم یکن اعلام گردد. سید علی خامنه‌ای ۸۸/۴/۲۷»

پاسخ رئیس‌جمهور به این فرمان مقام رهبری بدین شرح بود:

«بسمه تعالی

محضر حضرت آیت‌الله خامنه‌ای دام ظلّه العالی

رهبر معظم انقلاب اسلامی

سلام علیکم

ضمن ارسال رونوشت نامه کناره‌گیری مورخه ۸۸/۵/۲ جناب آقای مهندس اسفندیار رحیم‌مشایی از معاونت اولی، به استحضار می‌رساند که مرقومه مورخه ۸۸/۴/۲۷ حضرت‌عالی به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی اجرا شد.

ایام عزت مستدام - محمود احمدی‌نژاد»

از آنجا که طبق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی، انتخاب معاون توسط رئیس‌جمهور برای انجام وظایف قانونی، علی‌الخصوص معاون اول جهت اداره هیات وزیران و هماهنگی سایر معاونان، حقی قطعی و غیرقابل سلب تلقی شده است، انشای چنین فرمانی از سوی مقام معظم رهبری به طور قطع در مقام ولایت مطلقه امر صادر شده است و هیچ شک و شبهه‌ای در آن راه ندارد. پاسخ رئیس‌جمهور در مقام اجرای فرمان نیز که به اصل ۵۷ قانون اساسی و آنجا که مقرر داشته «قوای حاکم در جمهوری اسلامی... زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت ... اعمال می‌گردند...»، تمسک جسته است مویدی بر این برداشت است. از همین روی این فرمان مقام رهبری نیز در جایگاهی فراتر از قانون اساسی، رئیس‌جمهور را مکلف به انجام محتوای آن نمود.

۷۴

فصلنامه مطالعات حقوقی
دولت اسلامی

سال دوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۹۲

نتیجه‌گیری

اسلامی بودن، مشخصه بارز نظام جمهوری اسلامی است که ماهیت و کارکرد آن را از سایر نظام‌های موجود در جهان متمایز کرده است. اصل ولایت مطلقه فقیه که در اصول مختلف قانون اساسی بدان تاکید شده نماد نظام اسلامی است و فرامینی که از سوی این مقام عالی صادر می‌شود، نقشی بسیار مهم در حقوق اساسی کشورمان ایفا می‌کند. بر این اساس شناخت ماهیت و کارکرد انواع این فرامین اهمیتی فوق‌العاده دارد.

با این رویکرد تمامی بیانات رهبر کبیر انقلاب (ره) و مقام معظم رهبری قابل بررسی است. این مقاله نشان داد که نخست، بیانات مقام معظم رهبری از دیدگاه امری بودن دارای مراتب مختلف است. «هست و نیست‌ها» و «بایدها و نبایدها»ی اخلاقی از دایره فرامین الزام‌آور خارج هستند اما سایر بیانات مقام ولایت فقیه از این جایگاه قابل تأمل و بررسی است که به نمونه‌هایی از آن‌ها اشاره شد و بیانات اخیر مقام معظم رهبری مبنی بر انصراف مجلس از سؤال از رئیس‌جمهور که از سوی عموم نمایندگان امری ولایی و فرمانی حکومتی تلقی شد شاهد دیگری بر این دیدگاه است.

فرامین صادره از سوی مقام ولایت فقیه هر چند از یک ماهیت سرچشمه می‌گیرد و آن نیابت امام معصوم (ع) در شئون اجتماعی است اما در حقوق اساسی کشورمان به دو نوع قابل تقسیم است. اولین نوع از فرامین رهبری آن‌هایی است که در اصل ۱۱۰ بدان‌ها تصریح شده است. دومین قسم از فرامین رهبری فرامینی هستند که به آن‌ها در اصل ۱۱۰ و سایر اصول تصریح نشده اما براساس فقه امامیه، اصل ۴ و اصل ۵۷ قانون اساسی فرمان محسوب می‌شوند و

کارکردی فراتر از سایر فرامین تصریح شده رهبری را دارا هستند. فرامین متعددی که رهبر کبیر انقلاب (ره) و مقام معظم رهبری در این مقام و خارج از اصل ۱۱۰ قانون اساسی صادر کرده و مورد پذیرش مقامات سیاسی مسئول و مردم قرار گرفته است موید قطعی این نظر است.



منابع

- ۱- احمدی، علی (۱۳۸۳). **مجمع تشخیص مصلحت نظام**. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۲- اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (بی تا). **تشخیص مصلحت (کلیات، سوابق و عملکرد)**. بی جا.
- ۳- ال مادکس، پروفیسور رابرت (۱۳۸۵). **قوانین اساسی کشورهای جهان (بررسی قوانین اساسی هشتاد کشور)**. ترجمه سید مقداد ترابی. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- ۴- بشیری، عباس (۱۳۸۱). **گفتگو با هاشمی‌رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام**. تهران: انتشارات صدف سما.
- ۵- بوشهری، دکتر جعفر (۱۳۷۶). **مسائل حقوق اساسی**. تهران: نشر دادگستر.
- ۶- بی نا (۱۳۶۴). **صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- ۷- بی نا (۱۳۸۰). **مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد دوم (حل معضلات)**. تهران: انتشارات دبیرخانه مجمع.
- ۸- بی نا (بی تا). **مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**. ج ۳. بی جا.
- ۹- شعبانی، قاسم (۱۳۷۳). **حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران**. تهران: انتشارات اطلاعات.

- ۱۰- شیخ الاسلامی، سید محسن (۱۳۸۰). **حقوق اساسی تطبیقی: امریکا، انگلیس، فرانسه و آلمان**. شیراز: انتشارات کوشامهر.
- ۱۱- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). **حقوق اساسی**. تهران: نشر میزان.
- ۱۲- فقیه، محمدباقر (۱۳۸۱). **بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام**. تهران: انتشارات پیام یوسف.
- ۱۳- قاضی، دکتر ابوالفضل (۱۳۶۸). **حقوق اساس و نهادهای سیاسی؛ مبانی و کلیات**. تهران: دانشگاه تهران.
- ۱۴- کلینی، محمدبن یعقوب (۱۳۶۵). **الکافی**. دو جلد. تهران: دارالکتب اسلامیه.
- ۱۵- مدنی، سید جلال (۱۳۷۹). **قانون اساسی تطبیقی**. تهران: انتشارات پایدار.
- ۱۶- ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۴). **سه نظام در یک نگاه (بررسی مقایسه‌ای حدود اختیارات و وظایف بالاترین مقام رسمی در ایران فرانسه و آمریکا)**. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۱۷- مهرپور، حسین (۱۳۸۷). **مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: نشر دادگستر.
- ۱۸- _____ (۱۳۷۲). **دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی**. تهران: انتشارات اطلاعات.
- ۱۹- _____ (۱۳۸۹). **"هیات نظارت و نقش آن در تامین و تحدید آزادی مطبوعات"**، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات. تهران: مرکز مطالعات حقوق بشر دانشگاه تهران.
- ۲۰- نجفی اسفاد، دکتر مرتضی (۱۳۸۶). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی. چاپ چهارم.
- ۲۱- هاشمی، دکتر سید محمد (۱۳۸۶). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**. ج ۲. تهران: نشر میزان. چاپ هفدهم.
- ۲۲- یزدی، آیت الله محمد (۱۳۷۵). **قانون اساسی برای همه**. تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر.