

جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد جواد جاوید*

تاریخ دریافت: ۹۰/۵/۵

محسن نامی**

تاریخ پذیرش: ۹۰/۷/۱

چکیده

هیچ دولت و نظامی را در دنیا نمی‌توان یافت که قوانین مصوب و معتبر در آن جریان داشته و تمام مناسبات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی بر این اساس شکل گرفته باشند، مگر آن‌که سلسله مراتب منابع حقوقی در این کشور شفاف و مجری باشد. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و بررسی آن با این رویکرد، مستلزم امعان نظر به یک ویژگی اساسی، یعنی اسلامی بودن ماهیت و روش، در این شکل حاکمیت است. این ویژگی باعث وجود استلزاماتی در این نظام حقوقی شده و تغییراتی در نظام سنتی سلسله مراتب منابع حقوقی، که در آن قانون اساسی فراتر از قانون عادی، و قانون عادی بالاتر از قوانین اجرایی است؛ ایجاد کرده است. از یک طرف فقه شیعی، حکم حاکم اسلامی را بالاترین منبع الزام‌آور در نظام اسلامی دانسته، اصل ۵۷ قانون اساسی، ولایت مطلقه امر و امامت امت را که برتری بدون قید و شرط فرامین رهبری را به ذهن متبادر می‌کند. از طرف دیگر، برخی اصول حقوقی و قواعد بین‌المللی بر برتری غیرقابل تردید قانون اساسی تأکید کرده‌اند. در این میان به نظر می‌رسد با توجه به اسلامی بودن نظام سیاسی ایران، می‌توان به طور کلی فرامین رهبری را بالاترین منبع حقوقی در جمهوری اسلامی دانست. ولی نباید این نکته را از نظر دور داشت که هرگاه فرمانی به عنوان اختیاری خاص و تصریح شده، در قانون اساسی به مقام رهبری اعطا شده است، علی‌الاصول، مقام رهبری در استفاده از این اختیار، باید ضوابط قانون اساسی را رعایت کرده، و فرامین وی در این مقام، به طور کلی پایین‌تر از قانون اساسی قرار می‌گیرد، مگر این‌که دلیل و قاعده‌ای برخلاف این اصل قابل بیان باشد.

واژگان کلیدی

سلسله مراتب قوانین، حقوق اساسی، فرامین رهبری، ولایت مطلقه امر

مقدمه

در نظام‌های حقوقی کلاسیک برای انواع و اقسام قوانین و مقرراتی که بر تمام شئون جامعه حاکم خواهد بود، سلسله مراتب و اولویت‌بندی مشخص و کاملی حکم‌فرما است. از یک طرف نظام حقوقی جمهوری اسلامی نیز از این قاعده مستثنی نبوده و به ترتیب، قانون اساسی در این نظام بالاترین جایگاه را داشته و پس از آن قوانین عادی (مصوبات مجلس) و قوانین اداری (از قبیل آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها) قرار می‌گیرند. از طرف دیگر ماهیت اسلامی بودن این نظام، مقتضیات خاصی برای آن به وجود آورده است که بدون شک مهم‌ترین آن‌ها پیش‌بینی نهادی با عنوان ولایت فقیه در این نظام حقوقی است. اصل پنجم قانون اساسی در این باره آورده است: «در زمان غیبت حضرت ولی‌عصر (عج) در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل ۱۰۷ عهده‌دار آن می‌گردد.»

اما نکته‌ای که این مقاله به آن می‌پردازد این است که شخص ولی فقیه اولاً بر طبق اصل ۱۱۰ صلاحیت‌هایی برای قانونگذاری (در معنای عام کلمه) داشته و ثانیاً مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی که به ولایت مطلقه امر اشاره کرده و همچنین اصل چهارم قانون اساسی و بنا بر نظر مشهور فقها صلاحیت‌هایی بیش از آنچه که در اصل ۱۱۰ به آن‌ها تصریح شده است بر عهده خواهد داشت. در حالی که این وضعیت با اصول کلی حقوقی که اکثر نظام‌های حقوقی فعلی دنیا بر اساس آن شکل گرفته‌اند به ظاهر با تفاوت‌هایی روبرو است. سؤال اینجا است که با این توصیفات، فرامین مقام رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی چه جایگاه و درجه‌ای را دارا است؟

ولی فقیه به مثابه حاکم اسلامی

آنچه بر اساس نظریه ولایت مطلقه فقیه می‌توان گفت، این است که «هرچه برای امام معصوم اثبات شود، برای فقیه نیز اثبات خواهد شد و او نیز آن اختیار را خواهد داشت (کل ما ثبت للامام، فهو ثبت للفقیه)؛ اما باید توجه داشت که این گزاره تا چه مقدار به عموم و اطلاق خویش باقی است و آیا استثنایی بر آن وارد شده است یا خیر.

از این رو، در این مبحث در پی آن هستیم که شئون و وظایف امام را بررسی کرده و ببینیم که آیا فقیه تمام آن اختیارات را دارا است یا نه.

در این مورد که امام دارای چه اختیارات و ولایاتی است، در کتب و انظار مختلف، اظهار نظرات متفاوتی شده است. برخی سه اختیار (شهیدی پور، ۱۳۷۰، ص ۱۶۹)، برخی هفت (مکارم شیرازی، ۱۳۷۴، ص ۴۰۰) و برخی نیز تا ۱۰ مورد (موسوی خلخالی، ۱۳۸۰، ص ۲۴۷) از ولایات را برای امام برشمرده‌اند. این بند تنها شأن تشریحی را بررسی کرده و این‌که فقیه آن شئون را دارا می‌باشد یا خیر، در ادامه مورد کنکاش قرار خواهد داد.

منظور از شئون تشریحی، اختیاراتی است که فرد بنابر اعتبار و قرارداد و به خاطر شأن اجتماعی و دانش خویش دارا می‌شود. این اختیارات و ولایت از حدود تشریح و قرارداد تجاوز نمی‌کند. البته منظور از تشریح و قرارداد در اینجا قرارداد میان انسان‌ها نیست بلکه جعل الهی برای آن منصب، مقصود است. می‌توان گفت که شئون تشریحی امام را نهایتاً می‌توان به دو بخش تبلیغ و تبیین احکام و اجرای آن تقسیم نمود که البته این تقسیم نیز خالی از مسامحه نیست و همان‌گونه که گفته شد، به نظر می‌رسد که بتوان این دو را در ذیل حکومت اسلامی جمع کرد. پر واضح است که قرار نیست تمام کارها مستقیماً توسط شخص حاکم انجام گیرد بلکه او برخی از کارها را شخصاً و برخی را از طریق دیگران به انجام رسانده و بر آن نظارت می‌کند. در هر حکومتی چنین است و تمام کارها توسط یک نفر به اجرا در نمی‌آید.

با توجه به تبیینی که از شئون تشریحی به عمل آمد، می‌توان گفت که این شئون قابل انتقال به فقیه بوده و مخصوص امام نیست. چرا که اینها اختیاراتی است برای اداره حکومت اسلامی و رساندن جامعه اسلامی به هدف مقرر، و لذا وقتی اثبات شد که کسی برای رسیدن به حکومت اسلامی دارای مشروعیت الهی و شایسته دارا بودن این اختیارات هست قطعاً باید این اختیارات را داشته باشد و الا نمی‌تواند هدف مقرر را برآورده سازد. به عنوان مثال نمی‌توان گفت که امام در جاری کردن حدود، مثلاً ۱۰۰ ضربه بزند ولی، فقیه ۶۰ ضربه! (خمینی، ۱۳۷۹، ص ۵۲) چرا که همانطور که گفته شد، این شئون برای اداره جامعه اسلامی در نظر گرفته شده است و هرچند مقام امام

معصوم با مقام فقیه قابل مقایسه نیست، ولی شئون حکومتی با مقامات معنوی رابطه مستقیم ندارد و اینطور نیست که هرچه مقامات معنوی بالاتر رود، شئون حکومتی نیز بیشتر شود.

مبانی فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

در این باره می‌توان به دو اصل ۴ و ۵۷ قانون اساسی اشاره کرد. اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر داشته است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است...» در این جا از یک استدلال کاملاً منطقی یاری جسته شده که از سه گزاره تشکیل یافته است. گزاره اول کبرای استدلال را تشکیل می‌دهد و عبارت است از مفاد اصل چهارم قانون اساسی. گزاره دوم صغرای استدلال را ترتیب داده و از موضع احکام فقه امامیه در رابطه با موضوع تحقیق یعنی فرامین و دستورات حاکم اسلامی که در قانون اساسی ولی فقیه و یا مقام رهبری نامیده شده سخن می‌گوید. گزاره سوم نیز به ترتیبی که در ذیل خواهد آمد نتیجه دو گزاره اول را بیان می‌دارد. همان‌گونه که ذکر شد سه گزاره را به ترتیب، مورد بحث قرار می‌دهیم.

گزاره اول: بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، «احکام و موازین اسلامی بر کلیه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی و از آن جمله قوانین مربوط به دستورات و فرامین مقام رهبری حکومت دارد.»

گزاره دوم: مطابق احکام و موازین فقه امامیه که مشهور فقها بر آن اتفاق نظر داشته‌اند و علی‌الخصوص بنیانگذار کبیر جمهوری اسلامی، امام خمینی(ره) بر آن تأکید داشته است، «فقیهی که واجد شرایط رهبری در جامعه اسلامی است، دارای ولایت مطلقه بوده و از کلیه اختیارات حاکم اسلامی در زمان معصوم(ع) برای اداره جامعه برخوردار است. لذا دستورات او بالاترین احکام و فرامین در جامعه اسلامی است.» (خمینی، ۱۳۷۸، ص ۵۰)

گزاره سوم: این گزاره که نتیجه دو گزاره فوق است به طور منطقی مقرر خواهد داشت که «فرامین و دستورات ولی فقیه برترین و والاترین قوانین و مقررات در حقوق اساسی جمهوری اسلامی است.»

اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر داشته است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.» قید مطلقه در اصل ۵۷ در واقع، توضیح امر واضحی برای مدیریت کامل ولایت فقیه و رهبری آن بر حاکمیت و اداره کشور است که به تعبیر ذیل این اصل، طبق اصول مقرر در آن قانون انجام می‌شود و طبیعی است اگر طبق نظر برخی از فقها، ولایت فقیه مطلق نباشد و محدود به اعمال برخی از امور حسبی و شرعی باشد، نمی‌تواند، حکومت تشکیل دهد و بر آن مدیریت و نظارت کند (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۱۳۶). واقعیت آن است که از کلمه مطلقه این معنا مستفاد می‌شود که اختیارات مقام رهبری محدود به موارد مذکور نباشد و اگر قرار بود قانونگذار آن را محدود کند مسلماً به طریقی تصریح می‌کرد. (نجفی اسفاد، ۱۳۸۶، ص ۸۹) موافقان اصل ولایت مطلقه فقیه این اصطلاح را تأکیدی مصرح در قانون اساسی بر مطلقه بودن ولایت مقام رهبری می‌دانند که بازگشت به نظریه فقهی ولایت مطلقه فقیه دارد؛ نظریه‌ای که به تأکید بنیانگذار جمهوری اسلامی (ره) به هنگام بازنگری قانون اساسی در این اصل وارد شده است. اما مخالفان بر دو نکته تأکید کرده و این اصل را دلیلی بر مطلقه و بی‌قید و شرط بودن ولایت مقام رهبری نمی‌دانند. نکته اول این که این اصل در مقام بیان حدود اختیارات ولی فقیه و مقام رهبری نبوده است، لذا به طور دقیق و جزئی به این مبحث پرداخته و در اصول بعدی، علی‌الخصوص اصل ۱۱۰، وقتی به طور کامل و قطعی در این مقام قرار می‌گیرد، اختیاراتی حصری و محدود برای مقام رهبری و ولی فقیه برمی‌شمرد. نکته دوم هم این که همین اصل پس از بیان نظارت ولایت مطلقه امر بر سه قوه، این امر را بر طبق اصول بعدی قانون اساسی می‌داند.

موافقان ولایت مطلقه برای مقام رهبری، این گونه توضیح داده‌اند که این سخن، ادعایی است که با مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی به عنوان یکی از منابع تفسیر

آن قانون، در تضاد است، زیرا در این مذاکرات کاملاً مشخص است که قانون‌گذار دقیقاً با عنایت به معنای کلمه «مطلقه» و دلالت آن بر گستردگی اختیارات رهبر؛ حتی بیش از آن چه که در اصل ۱۱۰ آمده؛ این کلمه را در اصل ۵۷ درج کرده و بدین صورت خواسته است از این توهم که اصل ۱۱۰ نشانگر حصر اختیارات ولی فقیه در موارد یازده‌گانه مزبور است، جلوگیری نماید. توضیح این که، برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی معتقد بودند که اصل ۱۱۰ دلالتی بر انحصار اختیارات رهبر در موارد مذکور در آن اصل ندارد بلکه تنها نشانگر این مطلب است که این اختیارات مختص به رهبر است و مقام دیگری حق اعمال آن اختیارات و انجام آن وظایف را ندارد، مگر با تفویض مقام معظم رهبری. اما این که رهبر اختیارات دیگری ندارد، به هیچ وجه از اصل مزبور قابل استنباط نیست.

یکی از اعضای آن جلسه چنین اظهار داشته است: «.. این اصل یک صد و دهم هم انحصار از طرف مواردی است که ذکر شده است؛ یعنی این موارد به عهده فقیه است که نه فقیه، فقط این موارد را انجام می‌دهد... این وظایفی که در اصل ۱۱۰ ذکر شده این وظایفی است که انحصاری او است؛ یعنی کس دیگری نمی‌تواند این کار را انجام بدهد، یعنی نصب فقهای شورای نگهبان، نصب عالی‌ترین مقام قضایی، نصب فرماندهی کل و سایر چیزهایی که از اختیارات یا وظایف رهبری ذکر شده، ما هم ابتدا نظمان این هست که معنای ذکر این‌ها نفی غیر نیست، بلکه اختصاص این کارها است به رهبر...» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، ص ۱۶۳۴-۱۶۳۵)

اما طرفداران این نظریه، خود اذعان داشتند که برای جلوگیری از توهم انحصار اختیارات ولی فقیه در موارد مذکور در اصل ۱۱۰ باید به «ولایت مطلقه» تصریح شود، لذا این عضو شورای بازنگری قانون اساسی به دنبال سخنان پیشین خود، چنین اظهار کرد: «منتها چون امکان دارد کسانی از این مفهوم بگیرند و بگویند: نفی غیر است، می‌گوییم این وصف مطلق را ذکر بکنید که این نفی غیر نکند» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، ص ۱۶۳۵)

به نظر نگارنده با توجه به استدلال‌های فوق به طور قطع استفاده از عبارت ولایت مطلقه امر در اصل ۵۷ دلالت بر مطلقه بودن اختیارات برای صاحب ولایت تشریحی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، یعنی مقام رهبری است. هر چند به طور مستقیم در راستای موضوع بحث نباشد، اشاره به این نکته لازم می‌نماید که این مطلقه بودن اختیارات رهبری به هیچ وجه به معنای بی‌قید و شرط بودن آن‌ها نیست؛ بلکه مطلقه بودن اختیارات تنها تا وقتی است که مقام رهبری هنوز شرایط احراز این پست، مذکور در اصل یکصد و نهم قانون اساسی را دارا باشد. از نقطه نظر فقهی نیز پس از محو حتی یکی از شرایط لازم، مقام ولایت از وی سلب می‌شود و دیگر اثری بر اعمال ولایت او مترتب نیست.

اما نتیجه‌ای که در راستای موضوع این تحقیق، یعنی جایگاه فرامین رهبری باید مورد اشاره واقع شود با تحلیل‌هایی که تا به حال در این مبحث ارائه شد هر چند مرتبط است، لکن به هیچ وجه منطبق نیست. برای درک این مسأله قابل ذکر است که آنچه تا به حال رفت بیشتر بر مطلقه بودن اختیارات رهبری، یعنی کمیت اختیارات، بود؛ در حالی که مطلقه بودن اختیارات رهبری، به معنای برتر بودن فرامین وی از لحاظ کیفی، به طور کامل، از بررسی‌هایی که تا به حال رفته است، به دست نمی‌آید. هر چند می‌توان مؤیداتی بر والا و برتر بودن فرامین رهبری، مستنبط از این اصل، به دست داد. اول این که مبنای محل بحث ما در این اصل، نظریه ولایت مطلقه فقیه در فقه امامیه بوده، که حکم حاکم اسلامی را برترین احکام و قوانین می‌داند. دوم، در این اصل بلافاصله پس از عبارت «ولایت مطلقه امر»، «امامت امت» آمده است؛ این مقام، یعنی امامت، برای کسی قابل شناسایی نیست مگر این که فرامین او بالاترین قوانین و مقررات حاکم بر آن امت باشد. هر چند که این دو مؤید را نیز به هیچ عنوان نمی‌توان از نظر دور داشت، ولی استفاده از آن‌ها برای اثبات والا و برتر بودن فرامین رهبری بر تمام قوانین و مقررات، حتی قانون اساسی، با توجه به اصل ۵۷، به مذاق نگارنده خوش نمی‌آید. هر چند به طور قطع و یقین باید گفت که برتر بودن فرامین رهبری با استفاده از این اصل بر قوانین عادی و قوانین اداری کاملاً قابل استنباط بوده و حتی برداشتی غیر از این، راهی جز ناصواب نخواهد بود. دلیلی که در کنار دو مؤید فوق‌الذکر این

برداشت ما را قطعی می‌نماید، صراحت اصل ۵۷ بر زیر نظر و تحت نظارت بودن قوای سه‌گانه توسط ولایت مطلقه امر و امامت امت است.

در مقام ارائه جمع‌بندی درستی از این بخش به بیان چند نکته به شرح زیر قناعت می‌شود:

۱- قصد نگارندگان از مطرح کردن این مباحث، آن چنان که در بسیاری از محافل حقوقی مطرح می‌شود، به هیچ عنوان این نیست تا نتیجه بر آن شود که قانون اساسی ما در این رابطه کامل و دقیق نبوده و لازم است که مورد تجدید نظر قرار گیرد. به نظر می‌رسد این‌گونه نتیجه‌گیری از مباحث، پاک کردن صورت مسأله و استفاده از آخرین راه حل و درمانی است که هزینه‌های بسیاری بر ما تحمیل کرده و فرصت‌های فراوانی را از دست ما می‌گیرد. بنابراین تمام تلاش بر این است که نتیجه‌ای عملی و مطابق با حال حاضر نظام حقوقی کشورمان ارائه شود.

۲- به نظر می‌رسد اگر منصفانه به مفاد قانون اساسی نگاه کنیم، و البته با توضیحاتی که درباره اصل ۴ و اصل ۵۷ گفته شد، جای هیچ شک و شبهه‌ای باقی نماند که فرامین رهبری، به طور کلی، بالاترین جایگاه را در سلسله مراتب قوانین دارا بوده و به اذعان خود قانون اساسی از مفاد و قواعد و اصول این قانون نیز مرتبه‌ای رفیع‌تر را داراست.

۳- باید تأکید شود که نگارنده با استدلالاتی همچون توجه به فلسفه قانون اساسی و دولت قانون‌مدار، و البته در فضایی که این قواعد ایجاد شده است، کاملاً موافق است. اصلی‌ترین پیام این قواعد را، اگر بخواهیم بی‌پروا سخن گفته باشیم، باید این بدانیم که هر قانون اساسی که نتواند حاکمیت فرمانروایان را محدود و ضابطه‌مند کند، غیر از عنوان و پوسته‌ای ظاهری از قانون اساسی، ماهیت واقعی قانون اساسی را نداشته و نباید آن را قانون اساسی دانست.

۴- نکته‌ای که در اینجا باید اشاره شود این که اولاً فلسفه نهضت قانون اساسی‌گرایی در ایران چیزی غیر از سایر نهضت‌ها در جهان بود؛ و آن وجود عنصر اسلام‌خواهی در رهبری نهضت و همچنین در ملت مبارز است. هدفی که به اذعان همه در سطحی بالاتر از سایر اهداف و آرمان‌هایی که معمولاً اقوام دیگر برای آن‌ها قیام

کرده‌اند، در این نهضت چشم‌نوازی می‌کند و به نظر می‌رسد این نکته بتواند فلسفه قانون اساسی را در کشور ما از سایر کشورها در جهان متمایز کند. مؤید این گفته نیز رأی قاطع و بسیار بالای مردم ایران به همین قانون اساسی است که شاید با پذیرش نکات فوق نتوان آن را قانون اساسی‌ای شبیه به سایر قوانین اساسی دانست.

۵- همین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز هر چند فرامین رهبری را، اجمالاً، بالاترین قواعد و مقررات کشور دانسته، اما آن را آزاد و رها نساخته و اولاً همانند قوانین اساسی مرسوم راهکارها، ضوابط، شرایط و حتی مراتبی مختلف برای آن‌ها در نظر گرفته. ثانیاً بر اساس همان ماهیت اصلی خود، یعنی اسلامی بودن، صلاحیت و اختیارات مقام رهبری را تا زمانی می‌داند که شرایط احراز این پست کماکان در او مشهود باشد. به نظر نگارنده دو نکته بیان شده در این شماره را روی هم رفته می‌توان راهکاری بسیار مدبرانه و هوشمندانه دانست که اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای نظارت بر ولایت مطلقه امر و امامت امت در نظر گرفته‌اند. با این توضیح که پس از احراز اولیه شرایط برای تصدی مقام رهبری، توسط مجلس خبرگان، نظارت این مجلس برای تداوم این شرایط ادامه خواهد داشت؛ اما زمانی این نظارت برجسته و حساس می‌نماید که مقام رهبری خارج از ضوابط و مراتب تصریح شده در قانون اساسی از ولایت مطلقه خود بر طبق اصول ۴ و ۵۷ و سایر اصولی که در این تحقیق بدانها اشاره نشد، استفاده کند.

۶- هر چند تمام آنچه به نظر نگارنده در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری لازم بود در شماره‌های پیشین یاد شد؛ اما شایسته است لب آن‌چه گفته شد در این شماره نیز تصریح شود و آن این‌که در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ کیفی و به طور کلی فرمانی که در مقام ولایت مطلقه از سوی مقام رهبری صادر شود، بالاترین منبع حقوقی در کشور خواهد بود. اما نکته اینجا است که اولاً قرار نیست تمامی فرامین رهبری در این مقام صادر شود و قانون اساسی، ضوابط و مراتبی را برای انواع آن‌ها مدنظر قرار داده است و ثانیاً نظارتی دقیق بر این اختیار مطلقه رهبری توسط مجلس خبرگان اعمال می‌شود.

ضرورت تعیین انواع فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

در حقوق اساسی کشور ما، غیر از آنچه در قانون اساسی به عنوان اختیارات مقام رهبری ذکر شده است، تقسیم‌بندی خاصی از فرامین رهبری به میان نیامده است. همان فرامین ذکر شده در قانون اساسی نیز بدون این‌که جایگاه و مرتبه‌ای به صورت دقیق برای آن‌ها مشخص باشد، باعث شده است که اختلالات و مشکلات زیادی در حقوق اساسی کشورمان رخ دهد؛ جایگاه فوق‌العاده حساس و والای مقام رهبری در حقوق جمهوری اسلامی ایران بر ویژگی این امر افزوده است.

بیانات مقام رهبری را می‌توان در نگاه اول به بیانات ناظر به هست و نیست‌ها و بیانات ناظر به باید و نبایدها تقسیم کرد. قسمت اخیر بیانات مقام رهبری را نیز می‌توان به باید و نبایدهای اخلاقی و باید و نبایدهای حقوقی، تفکیک کرد. لازم است که در اینجا، شاخص‌هایی برای تمایز بین بایدها و نبایدهای اخلاقی و بایدها و نبایدهای حقوقی صادره از مقام رهبری ارائه شود تا بتوان بر اساس آن، مصادیق هر کدام را شناسایی کرد. هر چند به نظر شایسته می‌رسید تحقیقی مجزا بدین منظور انجام گیرد تا به طور دقیق و قاطع بتوان در این‌باره نظر داد؛ اما این تحقیق مجال آن را نداشته و به برداشت‌های نگارنده در طول این پژوهش از مصادیق فرامین قطعی صادره از سوی مقام رهبری از ابتدای انقلاب تا به حال کفایت شده است؛ هر چند جای خالی پژوهشی جامع و کامل در این موضوع به چشم رسیده و وجود چنین خلل و روزنه‌ای در نظام پژوهشی حقوقی - سیاسی کشورمان بسیار جای تعجب و نگرانی دارد.

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 می‌توان چهار شاخص و معیار کلی را برای تشخیص فرامین رهبری از نصایح ایشان برشمرد:

۱- حکم در مقام اعمال ولایت صادر شده باشد. با این توضیح که حتی اگر صحبتی کاملاً الزام‌آور 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 الزام‌آور به هیچ عنوان حقوقی به شمار نمی‌آید. البته باید اذعان نمود که بسیاری اوقات این شاخص از حالت نوعی خارج، و مبدل به معیاری شخصی خواهد شد. چه این‌که

بسیار محتمل است بیانی از بیانات مقام رهبری از جانب گروهی اعمال ولایت تلقی شده و از منظر دسته‌ای دیگر غیر از این به حساب آید.

۲- جزئی و مصداقی باشد. این معیار شاید بتواند معیار پیشین را کمی دقیق‌تر کند. به عنوان مثال هرگاه رهبر صحبتی را بیان نمود، در حالی که بین گروه‌های مختلف بر سر ولایی و یا غیرولایی بودن آن اختلاف افتاد، می‌توان با دقت در جزئی و یا کلی بودن به ماهیت آن پی برد.

۳- حکم دارای مخاطب مشخص باشد. یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌تواند فرامین رهبری را از غیر آن برای ما مشخص نماید، 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 جماعت را در بر بگیرد.

۴- 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 این‌گونه فرامین دانست. ناگفته پیداست که این‌گونه ضمانت‌ها در بسیاری از موارد سنگین‌ترین ضمانت‌های اجرایی موجود در کشور است.

نکته اینجا است 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 نام برده شده 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.

فرامین رهبری در این تحقیق را می‌توان عبارت از باید و نبایدهایی از بیانات ایشان دانست که هر چهار معیار و شاخص پیش‌گفته 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 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؛ هرچند همان‌گونه که قبلاً ذکر شد، هر چه دقیق‌تر نمودن این معیار و شاخص‌ها تحقیق مجزا و جامعی می‌طلبد. در این قسمت نمونه‌هایی از بیانات مقام رهبری ذکر شده و معیارهای پیش‌گفته درباره آن‌ها بررسی می‌شود:

«اما همان طور که عرض کردیم، این حصار را هم نباید بگذاریم رخنه‌ای 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؛ ۲۰ درصد است، ۳۰ درصد است؛ شما باید بگویید امکان حمله دشمن ۱۰۰ درصد 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 ۸۹/۱/۲۲)

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 است و در این مقام ایراد سخن کرده است. ثانیاً موردی جزئی یعنی آمادگی صد در صدی حتی در شرایط تهدید ۲۰ درصدی دستور داده شده است. ثالثاً طرف خطاب قطعاً فرماندهان ارشد نظامی و انتظامی بوده‌اند. چهارم نیز این‌که 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.

نمونه‌ای دیگر از بیانات مقام معظم رهبری در این مقام به این شرح است: بروید دنبال کارهای ابتکاری، بروید دنبال کارهایی که دنیا آن‌ها را نیازموده و تجربه نکرده؛ در طراحی‌های عملیاتی، در طراحی‌های اطلاعاتی، در نوع برخورد با دشمن؛ فریب یک جور، تدبیر یک جور؛ اینها کارهای مهمی است. بخصوص من روی نوع سازماندهی نیروهای مسلح تأکید می‌کنم.» (بیانات در دیدار فرماندهان ارشد نظامی و انتظامی ۸۹/۱/۲۲)

این نمونه نیز می‌تواند مثال خوبی در این بحث تلقی شود. هم مقام رهبری همانند کلام فوق در مقام اعمال ولایت است. هم مخاطب کاملاً مشخص است و هم دستور، یعنی «استفاده از فریب‌ها و تدبیرهای آزموده نشده در طراحی‌های عملیاتی و اطلاعاتی» موردی خاص را بیان کرده است. تفاوت این مثال با نمونه قبل تنها در ضمانت اجرا است. با این توضیح که ضمانت اجرای قبلی کاملاً واضح و مشخص و دارای جنبه‌های فراوان بود، در حالی که این دستور را تنها می‌توان دارای ضمانت اجرای سیاسی دانست؛ مثلاً این که موقعیت فرماندهان مسئول در صورت عدم اطاعت، در دیدگاه مقام رهبری تضعیف شده و مردم نیز پس از اطلاع، ممکن است خواهان تغییر مدیریت‌های مرتبط با این بی‌کفایتی احتمالی باشند.

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 اینجا 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 ضرورت تعیین دقیق بیانات رهبری را آشکار خواهد کرد.

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 راهکارهای تأخیر و تقدم و کلی و جزئی بودن قوانین استفاده کرد. اما سؤال اینجا است 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 و بدون هیچ منطق و استدلالی 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.

بررسی جایگاه انواع فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

در این مقاله ابتدا ۴ فرمان مصرح که قابلیت بحث بیشتری دارند مورد بررسی قرار گرفته و سپس نمونه‌ای از فرامین ولایی مقام معظم رهبری از نقطه نظر جایگاه آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- فرمان در مقام 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. 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، ص ۷۸) 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. (غروی، ۱۳۸۰، ص ۵۲)

اولین نکته این که در مقام تعیین جایگاه فرامین تصریح شده مقام رهبری در قانون اساسی، با این استدلال که منشأ حقوقی این فرامین قانون اساسی است و قاعدتاً نباید این فرامین برتر و فراتر از منشأ خود باشند، اصل، بر برتری قانون اساسی است. بنابراین هنگامی که استدلالی بر ارجحیت این فرامین بر قانون اساسی در دست نباشد، قانون اساسی را بالاتر خواهیم دانست. درباره سیاست‌های کلی نظام و در تأیید استدلال فوق، مقام معظم رهبری نیز در نامه مورخ ۷۹/۱۱/۳ و به هنگام تأیید اولین مجموعه از

سیاست‌های کلی در بند ۲ متذکر شدند که سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون، در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست. (احمدی، ۱۳۸۳، ص ۱۳۲)

در مورد قوانین عادی و قوانین اجرایی اولاً با توجه به فلسفه سیاست‌های کلی که جهت‌گیری قانونی و اجرایی کشور را مشخص می‌کنند، به نظر می‌رسد باید این سیاست‌ها را برتر و والاتر و البته جهت‌دهنده این نوع مقررات دانست. استدلال دومی که می‌توان در تأیید این صحبت بیان کرد، عملکرد شورای نگهبان در عدم تأیید قوانینی است که بدون توجه به سیاست‌های کلی نظام تصویب شده‌اند. (مانند به عنوان نمونه نگاه کنید به بندهای ۵، ۱۷، ۱۸ و ۱۹ مصوبه ۸۰/۱۲/۱۹ شورای نگهبان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۱؛ بند ۲ نظریه مورخ ۸۱/۸/۲۲ در مورد لایحه سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح و بند ۴ نظریه مورخ ۸۰/۱۰/۱ مربوط به طرح اصل قانون راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش)

۲- فرمان در مقام تنظیم روابط قوای سه‌گانه

بر اساس بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را عهده‌دار است و می‌تواند در این مقام فرمان صادر کرده و وضعیت‌های متفاوتی را تعریف کند. ممکن است بین قوای سه‌گانه 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 می‌کند. (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲، ص ۷۲) 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 می‌کنند، اما برای بهبود و برد بیشتر کار، رهبر است که برای تنظیم و تعدیل آن، اقدام لازم را به عمل می‌آورد. (یزدی، ۱۳۷۵، ص ۵۵۴)

هر چند تا آنجا که نگارنده بررسی کرده مقام رهبری به طور صریح به جز فرمان مبنی بر تشکیل هیأت عالی حل اختلاف قوا به ریاست آیت‌الله هاشمی شاهرودی، فرمانی در این مقام صادر نکرده است؛ اما شاید بتوان برخی از پیام‌ها و احیاناً رهنمودهای ایشان خطاب به سران قوا را از این دست دانست. در این مجال نمونه‌ای نزدیک از این سخنان عیناً آورده 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 تندمزاجانه بین رؤسای 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 هریک 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 غیر مشخص است که باید برطرف شوند اما نیاز امروز کشور همکاری دولت و مجلس است. حضرت آیت‌الله خامنه‌ای خاطرنشان کردند: نباید در دولت هیچ‌گونه انگیزه نافرمانی از مجلس به وجود 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، خاطرنشان 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 آیت‌الله خامنه‌ای در تبیین این موضوع افزودند: به عنوان مثال نمی‌توان تکلیفی را برعهده دولت گذاشت ولی اعتبار لازم آن را تصویب نکرد، این مسأله 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 متفاوت با لایحه دولت شود. ایشان همکاری صمیمانه دولت و مجلس را وظیفه بسیار مهم و فراتر از جهت‌گیری‌ها و خطوط سیاسی دانستند و خاطرنشان کردند: این موضوع مربوط به مسائل انقلاب و کشور است و همکاری دو طرف باید براساس چنین نگاهی باشد.» (دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۳/۱۸)

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 بیان 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 تأکید بر اجرای اصول و قوانین واضح دانست. اما دربارهٔ نکتهٔ چهارم قضیه کمی متفاوت است. در این جا رهبری 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 ملزمند 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 اینصورت اصلاً نباید آن را تصویب کنند. اما آنچه در ادامه باید به آن پردازیم نظارت و ضمانت اجرای این‌گونه فرامین است.

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 اینصورت اصل تفکیک قوا دچار خدشه خواهد شد و خلاف قانون اساسی است.

بنابراین با توجه به این نکته که مقام رهبری بالاترین مقام رسمی کشور بوده و بسیاری از مراکز قدرت طبق قانون اساسی زیر نظر مستقیم اوست و اختیارات مربوط به بسیاری از عزل و نصب‌ها به او تعلق دارد، می‌توان برای فرامین تنظیم‌کننده روابط قوای سه‌گانه قائل به ضمانت اجرای سیاسی بود. حتی درباره مقام‌ها و مناصب انتخابی نیز با توجه به نفوذ معنوی مقام رهبری، این برآورد صحیح به نظر می‌رسد.

اگر آن قسمت از بیان فوق را که مربوط بود به وظایف قوه مقننه و مخصوصاً مثال مقام معظم رهبری درباره عدم تغییر کلی در لوایح تقدیمی دولت، را فرمان تلقی کنیم؛ شاید بتوانیم بحث موزون‌تری را درباره جایگاه این فرمان در نظام سلسله مراتب منابع حقوقی، به صورت مطالعه موردی داشته باشیم.

از طرفی اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد که مجلس می‌تواند در عموم مسائل قانونگذاری کند و از طرف دیگر اصل ۷۷ این قانون تنها یک شرط برای تغییر و تحول در لوایح پیشنهادی دولت گذارده است و آن طریقه، جبران کاهش درآمد در تغییراتی است که به این امر منجر می‌شود و چنین تبیینی در قانون اساسی کاملاً آزادی عمل مجلس را در تغییر لوایح پیشنهادی دولت را به ذهن متبادر می‌سازد. این در حالی است که مقام رهبری با توجه به بیانات فوق‌الذکر قید دیگری در کنار شرط مذکور در قانون اساسی، به منظور تکمیل این شرایط و در مقام تنظیم روابط این دو قوه، بدان اضافه می‌نماید و آن «عدم تغییر کلی لوایح توسط مجلس» است.

نکته این که مقام رهبری بر طبق اختیارات خود فرمانی را صادر کرده است که از یک طرف سیر بسیاری از قانونگذاری‌های کشور را به طور کلی مشخص کرده و بدین ترتیب مقامی مافوق آن قوانین خواهد داشت. از طرف دیگر در مقام تکمیل اصول قانون اساسی برآمده و به گفته‌ای صریح‌تر، بر اساس بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، آزادی عمل مجلس در تغییر لوایح مذکور در قانون اساسی را محدود کرده و فرمانی متغایر با مفاد قانون اساسی صادر می‌کند. این مطالعه موردی، ما را بدین سمت رهنمون می‌سازد که در عمل و در رویه سیاسی مقام معظم رهبری فرامین صادره در مقام تنظیم قوای سه‌گانه مقام و درجه‌ای را بالاتر از مفاد قانون اساسی دارا است. این در حالی است که نگاهی اصولی به این اختیار مصرح در قانون اساسی نیز چیزی غیر از این را

به ذهن متبادر نخواهد کرد. اصولاً قانونگذار اساسی با فرض نقصان در قوانین تنظیم‌کننده روابط قوای سه‌گانه، در نظر و یا در عمل، این اختیار را به مقام رهبری اعطا کرده است و حداًقل به طور قطع باید به هنگام تکمیل مفاد قانون اساسی، حتی اگر اجمالاً و به طور ضمنی، همان‌گونه که در بالا بیان شد، فرمانی بر خلاف این مفاد صادر شود، فرمان را بالاتر از قانون اساسی دانست.

با تمام این اوصاف، آنچه در بالا بیان شد از دیدگاه نگارنده تنها به هنگام مخالفت ضمنی با مفاد قانون اساسی پذیرفته است و فرض اولیه ما، یعنی برتری اصولی مفاد قانون اساسی بر فرامین، در مقام اختیارات مصرح اعطایی این قانون به مقام رهبری، به هنگامی که مخالفت و تضاد صریح بین این دو رخ دهد کماکان پابرجا خواهد ماند. به بیان دیگر مقام رهبری این اختیار را ندارد تا در این مقام فرمانی در مخالفت صریح اصول قانون اساسی صادر کند؛ یا به عنوان مثال هرگونه تغییر در لوائح تقدیمی دولت در مجلس را منع کند.

۳- فرمان در مقام حل معضلات نظام

مطابق بند ۸ اصل صدودهم، 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، ص 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 این که موضوع فرمان یعنی، معضل نمی‌بایست از طرق عادی قابل حل باشد؛ دوم این که این فرمان باید از طریق مجمع تشخیص مصلحت صادر شود. هر چند باید گفت که مرجع تشخیص معضل و حل آن در مواقعی که از راه قانونی امکان عمل نباشد و یا اضطرار، ضرورت و فوریت ایجاد 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، ص ۷۴) 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، ص 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، که ملاحظه عناوین بسیاری از آن‌ها، درک متعارف را از معضل بودن و قابل حل نبودن آن‌ها از طرق عادی، باز می‌دارد.

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 ۱۳۱۸۰-۱۳۶۹/۳/۱۳ چاپ شده است بدین شرح است: (مهرپور، ۱۳۷۲، ص ۷۳) «مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در مورد مطالبات بانک‌ها و دعاوی مربوط به این امر، مورد تأیید و لازم‌الاجرا است. بدین وسیله مفاد آن به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ می‌شود.» خوشبختانه سال‌های اخیر، مجمع، کمتر به این روش پرداخته است. (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۱۳۱)

تصمیمات مجمع در مقام حل معضلات نظام پس از ابلاغ، قطعی و لازم‌الاجراست و هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارند. برای بررسی جایگاه این‌گونه فرامین مقام رهبری در ابتدا باید سه نکته مورد توجه قرار گیرد. اول این‌که با توجه به تعاریف مطرح، حتماً باید معضلی برای نظام رخ داده باشد؛ دوم این‌که فرامین رهبری حتماً باید از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام صادر شود، یعنی این‌که در کنار تشخیص مقام رهبری به عنوان شرط لازم، نظر مساعد مجمع تشخیص مصلحت نظام شرط کافی برای اجرایی شدن این فرامین است؛ سوم هم این‌که تنها زمانی این فرامین از نظر قانون اساسی معتبر است که موضوع آن از طرق عادی، یعنی ضوابط موجود در قوانین کشور، چه قانون اساسی، چه

قوانین عادی و چه قوانین اجرایی، لاینحل باشد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد، قانون اساسی شرایط سختی برای صدور فرامین این‌چنینی برای مقام رهبری در نظر گرفته و عملاً دامنه آن را بسیار محدود کرده است اما در زمانی که این شرایط مهیا باشد فرامین مقام رهبری در این مقام به دلیل ماهیت آن ناگزیر در مرتبه‌ای بالاتر از تمامی قواعد و مقررات و حتی قانون اساسی است.

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

۵- فرمان تأیید صلاحیت آقایان معین و مهرعلیزاده در انتخابات نهم ریاست جمهوری

پس از تبیین و تحلیل ۴ نوع از فرامین مقام رهبری، مصرح در قانون اساسی، در این جا یک نمونه از فرامین ایشان در مقام اعمال ولایت مطلقه مطرح شده و تحلیل‌های لازم برای آن ارائه می‌شود. این حکم پس از آن صادر شد که در جریان رسیدگی شورای نگهبان به صلاحیت نامزدهای پست ریاست جمهوری در انتخابات نهم، ۶ 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 سلاقی سیاسی عمده آن روز بود، از این دایره دور ماندند. در این موقعیت دکتر حداد عادل، ریاست وقت مجلس، نامه‌ای را خطاب به مقام رهبری با این مضمون عرضه داشت: «...چنان‌که مستحضرید شورای محترم

نگهبان اسامی ۶ تن از نامزدان انتخابات ریاست جمهوری را که صلاحیتشان به تأیید آن شورا رسیده اعلام کرده است. اگر چه شورای نگهبان همواره سعی داشته وظیفه خطیر خود را بر اساس موازین شرعی و قانونی به انجام رساند، لکن گه‌گاه بر اساس رهنمودهای برخاسته از مصلحت‌اندیشی حضرتعالی در تصمیم خود تجدیدنظر کرده است. اینک استدعا آن است در مورد اخیر نیز چنان‌که تجدیدنظر در این امر را به مصلحت و مایه تقویت مشارکت عمومی بیشتر، که مخصوصاً مورد عنایت حضرتعالی در انتخابات ریاست جمهوری بوده، می‌دانید، شورای محترم نگهبان را به توسیع دایره نامزدهای واجد صلاحیت، دلالت فرمایید.»

رهبری معظم انقلاب نیز در پاسخ به این نامه و خطاب به دبیر شورای نگهبان این‌گونه مرقوم داشتند: «... از آنجا که مطلوب آن است که همه افراد کشور، از صاحبان سلاقی گوناگون سیاسی فرصت و مجال حضور در آزمایش بزرگ انتخابات را بیابند، لذا به نظر می‌رسد نسبت به اعلام صلاحیت آقایان دکتر مصطفی معین و مهندس مهرعلیزاده تجدید نظر صورت گیرد.»

پاسخ شورای نگهبان نیز در پاسخ به مرقومه مقام ولایت امر بدین شرح بود: «... در امتثال نظر ولایی آن مقام شریف صلاحیت آقایان مصطفی معین و محسن مهرعلیزاده اعلام می‌گردد...»

در این مقام مناسب است ابتدا این فرمان را با فرامین مصرح در اصل ۱۱۰ و مخصوصاً دو عنوان پیش‌گفته 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 رؤسای هیچ‌کدام از قوا نبوده و ثالثاً محتوای فرمان در رابطه با عملکرد هیچ یک از قوا نیست. در بیان نکته دوم هم باید این‌گونه اشاره کرد که هر چند ممکن است با تفاسیر و شواهدی موضوع پیش‌آمده 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 ۱۱۰، لازم است تا از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام کند. همان‌گونه که گفته شد 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 بجا است 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 می‌گردد.» پس دبیر شورای نگهبان نیز بنابر اصل ۱۱۰ قانون اساسی این فرمان را امتثال نکرده بلکه بر مبنای اعمال ولایت مقام رهبری، این فرمان را اجرا نموده است. همان‌گونه 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 و طبق آنچه در بخش اول فصل ۲ گفته شد؛ ۳- اصل ۵۷ قانون اساسی و بر آن اساس که ولایت مطلقه امر برعهده مقام رهبری قرار داده شده است.

همان‌طور که از پاسخ دبیر شورای نگهبان برمی‌آید، این فرمان پس از طی مراحل قانونی توسط شورای نگهبان پذیرفته شد؛ یعنی شورای نگهبان بر اساس آنچه قانون و مخصوصاً قانون اساسی برعهده‌اش گذارده تکلیف خودش را عمل نمود ولی به خاطر فرمان ولایی رهبری از آنها عبور کرد. این رویه و عملکرد کاملاً نشان می‌دهد که در تاریخ حقوق اساسی جمهوری اسلامی فرمان رهبری در این مقام، یعنی ولایت امر، بالاتر از قوانین عادی و حتی قانون اساسی قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

بہتر است نتایج حاصله به صورت نکته‌وار و در چند شماره بیان شود.

۱- براساس مبانی فقهی شیعه و مبانی حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، فرامین مقام رهبری، به طور کلی بالاترین منبع حقوق اساسی در کشور محسوب می‌شود.
۲- درباره فرامین مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید گفت که بنابر اصل اولیه برتری قانون اساسی، این فرامین پایین‌تر از قانون اساسی قرار می‌گیرند، مگر آن‌که دلیلی بر خلاف این اصل وجود داشته باشد و آن فرمان را بالاتر از مفاد قانون اساسی قرار دهد.

۳- درباره فرامین غیرمصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید گفت که بنابر مبانی حقوقی و فقهی، این فرامین علی‌الاصول بالاترین منبع حقوقی کشور محسوب می‌شود، مگر این‌که در خود فرمان بر پایین‌تر بودن آن نسبت به قانون اساسی تصریح شود.

منابع

- خمینی، روح الله (۱۳۷۸)، *حکومت اسلامی (ولایت فقیه)*، تهران: موسسه نشر و تنظیم آثار امام خمینی (ره)
- احمدی، علی (۱۳۸۳)، *مجمع تشخیص مصلحت نظام*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- بشیری، عباس (۱۳۸۱)، *گفتگو با هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام*، تهران: انتشارات صدف سماء.
- بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، *مسائل حقوق اساسی*، تهران: نشر دادگستر.
- شهیدی پور، محمد تقی (۱۳۷۰)، *الاجتهاد و التقليد (تقریرات درس خارج فقه)*، قم: جامعه مدرسین.
- غروی، محسن (۱۳۸۰)، «بررسی وظایف و اختیارات رهبر و رئیس جمهور ایران در مقایسه با وظائف و اختیارات عالی ترین مقامات در سه کشور آمریکا، فرانسه و انگلستان»، *نشریه معرفت*، ش ۲۴.
- فقیه، محمدباقر (۱۳۸۱)، *بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام*، تهران: انتشارات پیام یوسف.
- مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۲.ق)، *بحوث فقهیه هامه*، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب.
- موسوی خلخالی، محمد صادق (۱۳۸۰)، *حاکمیت در اسلام*، قم: جامعه مدرسین.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۲)، *دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- همو (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر دادگستر.
- نجفی اسفاد، مرتضی (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان.
- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، *قانون اساسی برای همه*، تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر.

