

احکام حکومتی؛ قانون اساسی و کارآمدی

سیدمصطفی تقوی*

چکیده

نگارش این مقاله با هدف یافتن پاسخی به این پرسش است که احکام حکومتی چه جایگاهی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد. از آنجا که قانون اساسی مبنای حقوقی اداره کشور است و حکم حکومتی به مثابه ابزاری برای کارآمدی و نیل به اهداف نظام در اختیار مدیریت عالی گذاشته شده، فرضیه پژوهش این است که قانون اساسی متکی بر احکام حکومتی است و انفاذ و کارآمدی اش مرهون آن و تبیین فرضیه پژوهش. این نوشته یک مقدمه، هشت بخش و یک نتیجه‌گیری دارد. با توجه به ربط وثیق قانون اساسی، احکام حکومتی، مدیریت، و کارآمدی با یکدیگر، در مقدمه و پنج قسمت اول مقاله مباحث کارآمدی و مدیریت و اهداف نظام، احکام حکومتی، مصلحت، گستره اختیارات ولایت فقیه و مصلحت‌شناسی بررسی شده‌اند، تا در سه قسمت پایانی آن، با عناوین احکام حکومتی و قانون اساسی، ولایت فقیه و قانون اساسی، و جایگاه احکام حکومتی در قانون اساسی، تبیین فرضیه پژوهش تکمیل شود و سؤال اصلی پاسخ خود را بیابد. نتیجه‌گیری تحقق این هدف را به اختصار بیان می‌کند.

کلیدواژه‌ها: قانون اساسی، احکام حکومتی، ولایت فقیه، مصلحت، کارآمدی.

مقدمه

وقوع انقلاب اسلامی و استقرار حکومت دینی در ایران، به همان میزان که مبانی نظری و الگوی عملی تمدن غرب را به چالش کشاند و پرسش‌های مهمی در حوزه نظر و عمل

* دانشجوی دکتری اندیشه سیاسی پژوهشگاه علوم انسانی و کارشناس ارشد پژوهشی مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر
smtm38@gmail.com

پیش پای آن نهاد، برای اندیشمندان اسلامی نیز پرسش‌های مهم و متنوعی را مطرح ساخت. به یک اعتبار می‌توان گفت که برآیند همه این پرسش‌ها به پرسش از کارآمدی نظام جمهوری اسلامی مربوط می‌شود.

نگرانی‌هایی از کارآمدی نظام جمهوری اسلامی به‌مثابه نماد حضور دین در عرصه مدیریت زندگی سیاسی و اجتماعی وجود دارد. دین‌مداران، بیش از دیگران، دغدغه پاسخ به شبهات و تبیین آرمان‌های خود را دارند؛ زیرا کارآمدسازی نظام، افزون بر توفیق دنیوی، مسئولیتی اعتقادی است که غفلت از آن یا مجاهدت در راه آن، عقاب و ثواب اخروی در پی خواهد داشت (اسماعیلی جمکرانی، ۱۳۸۴: ۴۵ و ۴۷ و ۶۱ و ۶۲).

از آن جا که قانون اساسی هر نظام سیاسی میثاق ملی و سند رسمی ساختار آن نظام شناخته می‌شود و دربردارنده ظرفیت‌ها و توانمندی‌های عملی و اجرایی نظام برای پاسخگویی به نیازهای ثابت و متغیر جامعه و کشور است، این نوشته بر آن است تا جایگاه احکام حکومتی را به‌مثابه یکی از سازوکارهای کارآمدی نظام، در قانون اساسی جمهوری اسلامی به بحث بگذارد.

کارآمدی و مدیریت

در حوزه مدیریت اقتصادی، ملموس‌تر به کارآمدی توجه شده است. در فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات اقتصادی، کارآمدی قابلیت و توانایی رسیدن به هدف‌های تعیین شده و مشخص تعریف شده است (گلریز، ۱۳۳۸: ۱۷۱). در حوزه مدیریت سیاسی نیز، کارآمدی درجه و مقداری است که یک اقدام یا فعالیت به هدف پیش‌بینی شده نائل می‌شود (فرنج، ۱۳۷۱: ۲۱۱). می‌توان گفت که کارآمدی در هر سازمانی عبارت است از موفقیت در تحقق اهداف، با توجه به امکانات و موانع. امکانات همه ظرفیت‌ها، استعدادها، ابزارها و منابع مادی و غیرمادی را در بر می‌گیرد، و هر عامل مادی یا غیرمادی بازدارنده مانع شناخته می‌شود. بنابراین، هر سیستمی هر قدر بتواند از بازدارندگی موانع بکاهد و ظرفیت‌ها و استعدادها و ابزارها را برای نیل به هدف به کار گیرد، به همان میزان کارآمد خواهد بود.

با توجه به این‌که کارآمدی امری نسبی است و نسبت به هدف ارزیابی می‌شود، ماهیت هر هدف را نظام ارزشی مولد آن هدف تعیین می‌کند. خاستگاه فلسفی نظام‌های ارزشی نظام جهان‌نگری و انسان‌شناسی افراد و جوامع است. این‌که ارزش چیست، انواع آن کدام‌اند، چه نسبتی با واقعیت دارند (فتحعلی، ۱۳۸۵: ۲۳ - ۳۵) و مسائل مهم و بنیادینی مانند این‌که حق

چیست و خاستگاه آن کجاست، آیا حقوق مفاهیمی اعتباری‌اند یا حقیقی (توسلی، ۱۳۷۷: ۷۰-۹۱)، چرا عده‌ای حق می‌یابند که بر جامعه حاکم شوند و یا برای آن قانون تدوین کنند، قانون چه ماهیتی دارد و منشأ اعتبار و ارزش آن کدام است، ملاک صحت و اعتبار قانون چیست و بر چه اساسی باید قوانین را ارزیابی و داوری کرد، اصولاً ملاک مشروعیت قانون چیست و چه کسی حق تدوین و جعل قانون را دارد (فتحعلی، ۱۳۸۵: ۲۳-۶۸) و دهها مسئله دیگر از این قبیل، که در حوزه معرفت بشری مطرح است و به ظهور مکاتب حقوقی و علمی - فلسفی متعددی انجامیده، اگرچه مباحث بسیار مهمی است و شایسته تفصیل، در این نوشته برای اجتناب از تطویل بحث، مفروض تلقی می‌شود و به آن پرداخته نمی‌شود.

از این مختصری که درباره مقوله کارآمدی گفته شد، پیوند عمیق آن با مقوله مدیریت روشن می‌شود. بی‌نیاز از توضیح است که بدون فعالیت هیچ هدفی تحقق پیدا نمی‌کند، و هیچ فعالیتی نیز بدون مدیریت قرین توفیق نخواهد شد. مدیریت علم و عمل و هنر ارادی و آگاهانه‌ای است برای رهبری و کنترل فعالیت‌های دسته‌جمعی و به‌کارگیری و تجهیز عوامل و امکانات فنی، اقتصادی و انسانی به‌منظور سامان‌دادن همه اجزای یک سازمان یا دستگاه برای رسیدن به هدف (آقایخشی، ۱۳۷۵: ۲۴۴). از این رو، مدیریت اجرایی فرایندی است که منجر به دستیابی به هدف می‌شود و به‌طور طبیعی، مدیر می‌بایست ابزارها و امکانات مناسبی در اختیار داشته باشد تا بتواند در شرایط متحول و متنوع، تصمیمات مناسب را برای تحقق اهداف خرد و کلان سیستم و مطالبات ویژه هر یک از اجزای آن اتخاذ کند (فرنچ، ۱۳۷۱: ۲۸۲-۳۷۸).

آنچه درباره کارآمدی و مدیریت و الزامات آن به اختصار گفته شد، از نظر علمی، شامل نظام جمهوری اسلامی به‌عنوان یک سیستم کلان نیز خواهد شد. اکنون باید دید که قانون اساسی چه اهدافی برای نظام مطرح کرده و برای نیل به آن اهداف چه نوع مدیریتی در نظر گرفته است، تا بر پایه آن بتوان به بررسی جایگاه احکام حکومتی به‌مثابه ابزار کار مدیریت و راهکار پویاسازی و کارآمدی نظام در این قانون پرداخت.

مقدمه و اصول دوم، چهارم، پنجم، و پنجاه و هفتم قانون اساسی روشن می‌سازند که از منظر این قانون، مدیریت کلان جامعه اسلامی و نظام سیاسی آن برای نیل به اهداف خویش، در ولایت مطلقه فقیه، با ویژگی‌هایی که این قانون برای آن در نظر گرفته است، متعین می‌شود (قانون اساسی، ۱۳۶۸). در ادامه، رابطه میان این مدیریت کلان با قانون اساسی و احکام حکومتی تبیین خواهد شد.

احکام حکومتی

قانون اساسی ضمن این که قوای حاکم در جمهوری اسلامی را زیر نظر مدیریت ولایت مطلقه فقیه قرار داده، سازوکار اعمال این مدیریت را نیز برای تحقق اهداف نظام، در ذیل بند ششم از اصل دوم این قانون، «از راه اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط بر اساس کتاب و سنت معصومین»، معین کرده است. اجتهاد نیز به طور عام به معنای استخراج احکام از منابع کتاب و سنت است. فقها، به یک اعتبار، احکام را به اولیه و ثانویه تقسیم کرده‌اند. احکام اولیه به ذات موضوعات در شرایط عادی تعلق می‌گیرند و در صدور آنها شرایط اضطراری در نظر گرفته نمی‌شود. احکام ثانویه آن دسته از احکام‌اند که در شرایط غیرعادی و به وصف اضطرار و اکراه به طور موقت درباره موضوعات صادر می‌شوند (رحمانی، ۱۳۸۰: ۱۰۹؛ خسروپناه، ۱۳۷۸: ۲۰۲-۲۰۵).

آنچه از واژه «قانون» در دین اسلام به ذهن متبادر می‌شود احکام شرع است؛ یعنی احکام کلی الهی که از سوی خداوند برای سعادت بشر بر پیامبر اکرم (ص) نازل شده است. از این منظر، قانون‌گذاری به خداوند اختصاص دارد و شأن فقیه و حاکم اسلامی استخراج این قوانین از منابع است. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا پاسخ همه نیازهای متغیر انسان‌ها و جوامع در محدوده منصوصات یافت می‌شود. برخی با استناد به اصل کلی خاتمیت و جامعیت دین اسلام، بر این باورند که همه نیازها در همین منصوصات قابل پاسخ‌گویی است. ولی برخی دیگر از اندیشمندان بر آن‌اند که برای دسته‌ای از وقایع و نیازهای متغیر و متطور بشر، حکم صریح و مدونی در نصوص، هرچند به عموم یا اطلاق، نمی‌توان یافت (صرامی، ۱۳۸۰: ۵۳-۵۴). اما اینان این عدم‌الوجدان را دلیل بر عدم‌الوجود و آن را به معنای اهمال آن وقایع یا نیازها از سوی شارع نمی‌دانند. به عبارتی، مالا نص‌فیه به معنای مالا حکم‌فیه نیست و زمام این‌گونه امور به حکومت اسلامی و حاکم آن سپرده شده است.

از این جاست که مفهوم احکام حکومتی مطرح می‌شود. علامه طباطبایی در تعریف

احکام حکومتی می‌نویسد:

در سایه قوانین شریعت و رعایت موافقت آن‌ها، ولی امر می‌تواند یک سلسله تصمیمات مقتضی به حسب مصلحت وقت گرفته، طبق آن‌ها مقرراتی وضع نموده و به موقع اجرا بیاورد. مقررات نام‌برده لازم‌الاجرا و مانند شریعت دارای اعتبار می‌باشند؛ با این تفاوت که قوانین آسمانی ثابت و غیرقابل تغییر و مقررات وضعی قابل تغییر در ثبات و بقا تابع مصلحتی می‌باشند که آن‌ها را به وجود آورده است و چون پیوسته زندگی جامعه انسانی در تحول و روی به تکامل است، طبعاً این مقررات تدریجاً تبدیل پیدا کرده، جای خود را به بهتر از خود خواهند داد (طباطبایی، بی تا: ۸۳).

یکی دیگر از صاحب نظران، این مقوله را این گونه بیان کرده است:

حکم حکومتی حکمی است که ولی جامعه بر مبنای ضوابط پیش‌بینی شده، طبق مصالح عمومی، برای حفظ سلامت جامعه، تنظیم امور آن، برقراری روابط صحیح بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی با مردم، سازمان‌ها با یکدیگر، افراد با یکدیگر، در مورد مسائل فرهنگی، تعلیماتی، مالیاتی، نظامی، جنگ و صلح، بهداشت، عمران و آبادی، طرق و شوارع، اوزان و مقادیر، ضرب سکه، تجارت داخلی و خارجی، امور ارزی، حقوقی، اقتصادی، سیاسی، نظافت و زیبایی شهرها و سرزمین‌ها، و سایر مسائل مقرر داشته است (گرجی، ۱۳۷۵: ۲۸۷).

در این جا این پرسش مطرح می‌شود که جایگاه احکام حکومتی در میان احکام اسلامی کجاست. امام خمینی (ره) در این باره فرموده‌اند: «ولایت فقیه و حکم حکومتی از احکام اولیه اسلام است» (امام خمینی، ۱۳۶۹: ۱۷۰). این دیدگاه حضرت امام مباحث مهم فقهی و حقوقی را در میان صاحب نظران درباره جایگاه حکم حکومتی در میان احکام اسلامی مطرح ساخت. برخی آن را از احکام اولیه و برخی دیگر از احکام ثانویه دانسته و تعدادی آن را حکمی بینابین احکام اولیه و ثانویه و بعضی هم حکم حکومتی را نه از احکام اولیه و نه از احکام ثانویه تعبیر کرده‌اند (یزدی، ۱۳۸۷: ۴۹؛ نعمت‌اللهی، ۱۳۷۹: ۱۳۹). در این جا به اجمال و به تناسب بحث، می‌توان گفت از منظر گونه‌شناسی، شاید درست آن باشد که حکم حکومتی نه از سنخ حکم اولیه و نه از سنخ حکم ثانویه دانسته شود؛ زیرا ارکان چهارگانه آن‌ها (حکم، صادرکننده حکم، محکوم‌علیه و محکوم‌فیه) متفاوت است، از جمله این که در احکام اولیه و ثانویه، صادرکننده حکم خداوند متعال یا نبی اکرم (ص) است، در حالی که صادرکننده حکم حکومتی ولی امر است. همچنین، از منظر گستره و قلمرو، حکم حکومتی قلمروی گسترده‌تر از احکام اولیه و ثانویه را در بر می‌گیرد (رحمانی، ۱۳۸۰: ۴۹؛ گرجی، ۱۳۷۵: ۱۹۲-۱۹۳). در هر صورت، حکم حکومتی یکی از احکام اسلام است و مانند احکام اولیه و ثانویه، مبتنی بر مصلحتی است و حتی اگر در تراحم موقت و ظاهری با آن‌ها قرار بگیرد، از باب ترجیح اهم بر مهم، لزوماً هر کدام مصلحت مهم‌تری داشته باشد مقدم خواهد شد.

مصلحت

از ویژگی‌های مهم احکام حکومتی و تفاوت‌های آن با دیگر احکام یکی اجرایی بودن و دیگری موضوع‌شناختی بودن آن است. از این رو، برخلاف افتاء که فقیه فقط اقدام به صدور رأی می‌کند و

وظیفه تشخیص موضوع را به عهده ندارد، حکم حکومتی ریشه در تشخیص یک موضوع دارد (ارسطا، ۱۳۸۰: ۶۰-۶۴). این جا این پرسش مهم مطرح می شود که مبنای تشخیص موضوع و صدور حکم حکومتی چیست. صدور همه احکام بر اساس مصالح و دفع مفاسد است. مصلحت در مقابل مفسده است و برخی به تبع غزالی، در تعریف آن گفته اند: منفعتی است که شارع حکیم آن را برای بندگانش در نظر گرفته و شامل حفظ دین، جان، عقل، نسل و مال آنها می شود (صرامی، ۱۳۸۰: ۶۸). به عبارت کامل تر، متعلق حکم حکومتی مصلحت اسلام، نظام اسلامی و جامعه اسلامی است و عنصر مصلحت نیز در دو جایگاه «جعل» و «اجرا» نقش دارد. آنچه اسلام به نام قوانین ثابت یا اهداف و مقاصد کلی از انسان خواسته است برای مصلحتی است که به خود او مربوط می شود و به جایگاه جعل تعلق دارد. اما هنگامی که آن خواسته ها و مقاصد به دست انسان اجرا می شود، در هر شرایطی باید موقعیت را بسنجد و خواسته اسلام را عملی سازد. صرف نظر از احکام فردی و وظایف اجتماعی افراد، این حکومت اسلامی است که در جامعه مأمور و مسئول اجرای احکام، خواسته ها و اهداف کلی و جزئی اسلام است. این جاست که عنصر مصلحت به جایگاه اجرا پیوند می یابد. بر اساس همین دو جایگاه متفاوت جعل و اجرا، می توان مصلحت را نیز به مصلحت تشریحی و اجرایی تقسیم کرد. مصدر تشخیص دهنده مصلحت تشریحی کسی می تواند باشد که به همه جوانب و نیازها و مصالح و مفاسد انسان و جامعه انسانی آگاهی کامل دارد و چنین کسی خداوند متعال و یا هر کسی است که او چنین آگاهی ای به وی داده باشد. اما در مصلحت اجرایی و در مرحله اجرای احکام، مصدر تشخیص مصلحت در جامعه حکومت اسلامی است (صرامی، ۱۳۸۰: ۶۹-۷۰). بدین ترتیب، مراد از مصلحت در حکومت و احکام حکومتی مصلحت اجرایی است. این امر در سازمان حکومت و تشکیلات قانون گذاری و اجرایی آن، حتی مبنای قانون گذاری آن را، نیز شامل می شود. به عبارتی، در این جا، بخش تقنینی نیز جزئی از بخش اجرایی است. از این رو، مصلحت مبنایی است که حاکم مشروع جامعه طبق آن انواع احکام حکومتی (فرمان، تقنین، اجرای احکام ثابت) را صادر می کند. به عبارت فنی، تشخیص مصلحت در صدور حکم حکومتی از سوی حاکم اسلامی کشف لمی است؛ یعنی حاکم علت و مناط (مصلحت) حکم را به دست آورده و حکم را صادر کرده است، به گونه ای که اگر از صادرکننده حکم علت آن پرسیده شود، بتواند مصلحت آن را بیان کند (همان: ۶۷).

روشن است که با توجه به محدودیت دانش بشری و پیچیدگی روابط اجتماعی در عرصه های گوناگون سیاست و فرهنگ در حوزه های ملی و بین المللی، حاکم اسلامی برای

تشخیص مصلحت، یعنی برای تشخیص علت حکم، نیازمند ابزارهای مناسب است. استفاده از نظر کارشناسان در زمینه‌های گوناگون و تشکیل هسته‌های مشاوره و شوراهای کارشناسی ویژه از این قبیل ابزارهاست.

بدین ترتیب، احکام حکومتی اگرچه بیرون از حوزه منصوصات قرار دارند، احکامی مافوق اسلام و خارج از پارادایم مصالح کلی اسلام، مسلمین و نظام اسلامی نیستند، بلکه اگر به گونه‌ای در عرض احکام اولیه و ثانویه قرار بگیرند، مبتنی بر مصالح کلی‌تری فراتر از مصالح آن احکام‌اند.

گستره اختیارات ولایت فقیه

حال این پرسش اساسی مطرح می‌شود که اختیارات فقیه حاکم اسلامی برای تشخیص مصالح و صدور احکام از چه گستره‌ای برخوردار است. این جاست که انواع ولایت حاکم اسلامی و سطوح متعدد آن مطرح می‌شود. در این‌که فقیه کلاً از ولایت‌هایی برخوردار است بحث و خدشه‌ای نیست و همه صاحب‌نظران به‌طور اجمال، فقیه را دارای ولایت می‌دانند. آنچه محل بحث و مناقشه است انواع ولایت و قلمرو آن است. بر این مبناست که دو دیدگاه کلی محدودیت اختیارات (ولایت مقیده) و نامحدود بودن اختیارات (ولایت مطلقه) حاکم اسلامی مطرح می‌شود. دیدگاه مبتنی بر محدودیت اختیارات، خود، به دو رویکرد می‌انجامد: یکی، رویکردی که این اختیارات را در امور حسبیه و فتوا و قضاوت محدود می‌سازد و دیگری، رویکردی که این اختیارات را در حوزه حکومت نیز ساری و جاری می‌داند، ولی در محدوده احکام فرعی الهی. به بیان دیگر، گستره ولایت به امور حسبیه و یا قضاوت و اجرای حدود محدود نمی‌شود و حوزه زعامت سیاسی را نیز در بر می‌گیرد، ولی این زعامت تنها در محدوده احکام اولیه و ثانویه اعمال می‌شود و فقیه حاکم اسلامی نمی‌تواند با استناد به مصلحت، احکام حکومتی خارج از احکام فرعی الهی صادر کند (خسروپناه، ۱۳۷۸: ۱۹۷-۱۹۸).

دیدگاه کلی دیگر، همان‌گونه که نظر علامه طباطبایی برای نمونه نقل شد، بر نامحدود بودن اختیارات فقیه حاکم تأکید دارد؛ بدین معنا که ولی امر می‌تواند همانند پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار (ع) بنا به مصلحت زمان، یک سلسله تصمیمات مقتضی بگیرد و طبق آن‌ها مقرراتی وضع و اجرا کند، و این‌گونه مقررات نیز مانند شریعت معتبر است. اما بنابر آنچه در مباحث پیشین آمد، نامحدود بودن اختیارات حاکم به معنای بی‌ضابطه بودن و

خارج از پارادایم شریعت بودن تصمیمات و فرمان‌های او نیست، بلکه «مصلحت عمومی» عامل تعیین‌کننده ماهیت و محدوده آن‌هاست.

مصلحت‌شناسی

بنابراین، برای درک ماهیت احکام حکومتی و تشخیص هم‌راستایی یا ناهم‌راستایی آن‌ها با اساس شریعت، نیازمند درک مفهوم مصلحت عمومی و منابع آن می‌شویم. در پاسخ به این‌که «مصلحت عمومی چیست؟» در علم سیاست و جامعه‌شناسی با آرای گوناگونی مواجه می‌شویم، به گونه‌ای که در برخی موارد به‌نظر می‌رسد به‌رغم این‌که مصلحت فردی مقوله‌ای عینی و قابل تشخیص معرفی می‌شود، مصلحت عمومی در قالب مفهومی موهوم و پنداری که فقط می‌تواند دستاویز سیاست‌بازان قرار بگیرد، مطرح می‌شود (صرامی، ۱۳۸۰: ۱۸۷-۱۹۰)، درحالی‌که میان مصالح فردی و مصالح جمعی تفاوت ماهوی چندانی وجود ندارد و فقط افراد به‌دلیل محدودبودن حوزه مطالبات خود، با سهولت بیشتری می‌توانند مصالح خویش را تعریف و تعیین کنند.

بنابراین، اگر برای جامعه هم بتوان خواسته‌ها و اهداف معینی را تعریف کرد، تشخیص مصلحت آن نیز بر پایه آن اهداف و مطالبات، کاری اگرچه با زحمت بیشتر، میسر خواهد بود. بدین ترتیب، اگر مبانی معرفتی و همچنین، مکتبی که مبنای عمل یک جامعه قرار می‌گیرد قادر به بیان و تعریف مطالبات و اهداف معینی برای آن جامعه باشند، تشخیص مصالح آن جامعه بر پایه آن اهداف و مطالبات میسر خواهد شد. از آن‌جا که جهان‌بینی و مکتب اسلام اهداف مشخصی به پیروان خود الهام می‌بخشد، امکان استخراج آن اهداف و تشخیص مصالح مبتنی بر آن‌ها حتی در مواردی که منصوصی وجود نداشته باشد هم فراهم می‌شود. شاید بتوان مقوله‌هایی چون عدالت، معنویت، عزت، امنیت، پیشرفت و کمال، و تحکیم ایمان مردم را از اهداف مهم این مکتب دانست. اهداف کلی نظام جمهوری اسلامی در اصل دوم قانون اساسی آمده است. بر اساس همین اهداف کلی است که برخی دانشمندان، بخشی از مصالح عمومی مهم را این‌گونه برشمرده‌اند: «حفظ اصل اسلام، بقای کشور اسلامی، قطع سلطه اجانب، امکان برقراری حکومت اسلامی، پیروزی اسلام بر کفر، انتظام امور جامعه اسلامی، پذیرش اسلام از ناحیه دیگر جوامع، بهداشت جامعه، بالارفتن فرهنگ عمومی مسلمین...» (گرچی، ۱۳۷۵: ۲۸۷).

بدین ترتیب، هرگاه میان دو مقوله به گونه‌ای تزاخم ایجاد شود که در عمل ناگزیر از انتخاب یکی و ترک دیگری باشیم، طبعاً آن مقوله‌ای که بنابر اهداف کلی با اهمیت‌تر تلقی

می‌شود ترجیح داده و دیگری ترک می‌شود. از این رو، مصلحت عمومی عبارت است از برآیند مجموعه عوامل و ملاک‌هایی که باعث مهم‌تر دانستن یک موضوع بر موضوعات دیگر و ترجیح دادن آن برای اجرا می‌شود. البته اعمال مصلحت منحصر در فرض تزامم نیست، بلکه در مواردی حتی بدون فرض تزامم اهم و مهم نیز مصلحت قابل تصور و اعمال است (مؤمن، ۱۳۸۰: ۱۶-۱۷).

پرسش مهم دیگری که مطرح می‌شود این است که بازشناسی اهمیت و شناخت ملاک قوی‌تر و ترجیح اهم فرایندی عرفی و عقلانی است یا شرعی و دینی. به بیان دیگر، آیا عرف و بنای عقلا را می‌توان به مثابه منبعی معتبر برای اثبات موضوع یا حکم شرعی و یا مصلحت‌اندیشی حکومت و صدور حکم حکومتی به کار گرفت؟ در این باره، مباحث مهمی در تفاوت ملاک‌های احکام عبادی، معاملاتی و حکومتی وجود دارد که بیرون از حوصله این نوشته است (تسخیری، ۱۳۸۳: ۱۰۵؛ علی‌دوست، ۱۳۸۴: ۱۴۶-۱۵۴)، ولی در مجموع، مصلحت‌شناسی اجتماعی فقیه حاکم نیازمند شناخت‌های فراقه‌ی و برون‌دینی است. او می‌بایست شناخت دقیق و روشنی از واقعیت‌ها و ضرورت‌های حیات بشری داشته باشد و نقاط بحران‌زای تنگناهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را شناسایی کند تا بتواند با اتکا بر تخصص و توان اجتهادی خود، ملاک‌ها و مصالح احکام را به دست آورد و با بررسی جوانب آن‌ها اهم را از مهم بازشناسد و مصلحت‌شناسی کند (حسینی قائم‌مقامی، ۱۳۷۸: ۱۸۰).

از این رو، مصلحت در مفهوم حکومتی آن، که همان مصلحت مصطلح است، به معنای ملاک‌شناسی اجتماعی احکام شرعی است که قطعاً منفعت و ضرورت‌های حیات نقش لازم اما نه کافی در شکل‌گیری آن دارند. این ملاک‌شناسی در نسبتی دوسویه شکل می‌گیرد. از یک سو، باید واقعیت‌های عینی به خوبی درک و میزان تأثیر آن در زندگی اجتماعی شناسایی شود و از سوی دیگر، نسبت آن با دیگر ملاک‌ها و مصالح سنجیده شود. ملاک‌ها و مصالحی که گاه از چندین جهت با یکدیگر تلاقی دارند و شاید پاره‌ای از آن‌ها فاقد صورت فعلی بوده‌اند و در شرایط دیگری خود را نشان می‌دهند. پس از طی این مراحل است که بر وجود یا نبود «مصلحت» حکم می‌شود و چه بسا در مواردی، با وجود منفعت و ضرورت عرفی، بر نبود مصلحت، به مفهوم اصطلاحی آن، حکم شود.

بنابراین، ملاکی که هنگام تزامم دارای مصلحت اهم است و برتری داده می‌شود، نوعی حکومت بر سایر ملاک‌های احکام دارد. فقیه برای پرهیز از اختلال در اداره امور و تحقق اهداف عالی دین و نظام، همواره نیازمند به بررسی مستمر ملاک‌ها و ترجیح مهم‌ترین

آن‌هاست (همان: ۱۸۱ - ۱۸۴). اما این‌که این سلسله تشخیص مصالح چگونه باید استمرار یابد و چه حوزه‌ها و مواردی را باید در بر گیرد، خود یکی از متعلقات مصلحت و تشخیص آن نیازمند اعمال فقاہت و فرایندی اجتهادی است و عمر آن با عمر زندگی اجتماعی و حکومت پیوند می‌خورد و گستره آن نیز همه نیازها و ضرورت‌های زندگی اجتماعی را در بر می‌گیرد. حاکم دینی عملاً مسئول و مدیر و هدایتگر این فرایند بی‌پایان است و اختیارات حکومتی مهم‌ترین سازوکار گشودن بن‌بست‌ها و معضلات جامعه در حال دگرگونی مستمر و هدایت آن بر پایه اهداف ثابت و کلان است. در این مورد، برای تشخیص مصلحت اجتماعی، بهره‌برداری از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشر (قسمت ب بند ۶ اصل دوم قانون اساسی) ضرورت پیدا می‌کند. از این رو، به‌کارگیری عرف و بنای عقلا و تشکیل نهادهای کارشناسی و مشورتی در این حوزه اجتناب‌ناپذیر شده و تأسیس نهاد مجمع تشخیص مصلحت در قانون اساسی نیز مبین همین ضرورت است.

البته، برخی مدیریت تغییرات و دگرگونی‌ها در حکومت دینی را به‌مفهوم فرایند تدریجی عرفی‌شدن و سکولاریزاسیون این حکومت تلقی کردند. از منظر اینان، «مصلحت‌شناسی» که عملی اجتهادی و کارشناسانه است، مترادف با «مصلحت‌اندیشی» و عدول از اصول و اهداف دانسته و ماهیتی غیردینی برای آن قائل شده‌اند (صالح‌پور، ۱۳۷۴: ۱۷-۲۳)، درحالی‌که رویکرد اجتهادی مصلحت‌شناسانه برای صدور احکام جزئی از ناحیه حاکم - به‌منظور حل معضلات و مدیریت جامعه - از طریق تطبیق قوانین کلی الهی بر مصادیق جزئی آن‌ها به‌معنای خروج از دایره شریعت و ناکارآمدی دین و فقه در عرصه مدیریت سیاسی جامعه نیست. این برداشت سکولاریستی می‌تواند ناشی از ناآشنایی با حوزه تخصصی اندیشه دینی و نشناختن جایگاه احکام حکومتی در سازمان حاکمیت اسلامی و نقش مصلحت‌شناسی در این باره باشد.

احکام حکومتی و قانون اساسی

اکنون بر پایه آنچه در صفحات پیشین درباره احکام حکومتی آمد، با توجه به هدف این نوشته، باید دید که چه نسبتی میان این احکام با قانون اساسی وجود دارد. آیا احکام حکومتی مافوق قانون اساسی است یا این‌که در چهارچوب و محدوده قانون اساسی معنا و اعتبار پیدا می‌کنند؟

پرسش یادشده هنگامی پاسخ مناسب‌تری پیدا خواهد کرد که نسبت میان احکام

حکومتی با احکام اسلامی روشن شود. به هر حال، در شرایطی، حاکم اسلامی برای حفظ اساس دین و جامعه دینی، از برابری مبانی و اهداف شریعت احکامی صادر می‌کند که احکام حکومتی نامیده می‌شود. این احکام نسبت به احکام اولیه اسلام یکی از این سه حالت را می‌تواند داشته باشد:

۱. در برخی از موارد، احکام حکومتی در طول احکام اولیه و تقویت‌کننده آن‌ها و برای اجرای آن‌هاست؛

۲. در شرایطی، حکم حکومتی ممکن است حتی در تراحم با حکم اولیه اسلام قرار گیرد. اگر در مرحله اجرا، در مواردی، بر مبنای مصالح عمومی، فقیه حاکم ممکن است حکم به تعطیلی موقت یک حکم اولیه دهد؛

۳. در شرایطی، ممکن است که درباره موضوعات و موارد خاصی، حکم اولیه‌ای از شارع صادر نشده باشد. در چنین وضعیتی، فقیه حاکم با توجه به اهداف کلی شارع و شریعت، با اجتهاد در مبانی و اصول و فروع، و با استفاده از دانش‌ها و تخصص‌های موجود در زمینه آن موضوع خاص، حکم حکومتی متناسب با آن را تأسیس و صادر و اجرا می‌کند. احضار جوانان به خدمت نظام وظیفه در شرایط عادی و صلح، که مستند مستقیم کتاب و سنت نیست، از این نوع احکام است (منصورنژاد، ۱۳۷۷: ۱۰۶-۱۰۷؛ رحمانی، ۱۳۸۰: ۱۱۶).

احکام حکومتی یادشده می‌تواند به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم مطرح شود. منظور از حکم حکومتی مستقیم آن حکمی است که مستقیماً از سوی ولی امر صادر شده باشد. نمونه این حکم احکام متعددی است که در طول تاریخ از طرف فقها در موارد خاصی صادر شده‌اند (خسروپناه، ۱۳۷۸: ۲۲۹-۲۳۲). همچنین، همه احکامی که مقام رهبری جمهوری اسلامی طبق اصول ۵ و ۵۷ و وظایف مصرح در اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبادرت به صدور آن‌ها می‌کنند از این قبیل است. حکم حکومتی غیرمستقیم همه احکام و ابلاغ‌هایی است که از سوی افراد یا نهادهای حکومتی تنفیذ شده از سوی ولی امر صادر می‌شود. مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های ابلاغی هیئت دولت از این قبیل است. بدین ترتیب، حکم به اجرای همه قوانین عادی مصوب مجلس، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی، و حتی حکم تنفیذ عزل و نصب مقام‌های اجرایی نیز از مصادیق احکام حکومتی است (ارسطا، ۱۳۸۰: ۶۴؛ منصورنژاد، ۱۳۷۷: ۱۰۷-۱۰۸). به تعبیر دیگر، آنچه امروزه طبق اصل تفکیک قوا در زمره وظایف قوای مقننه و مجریه است و کلیه امور اجرایی قوه قضائیه، مانند نصب و عزل قضات، نیز در قلمرو حکم حکومتی قرار می‌گیرد. البته باید توجه داشت که حکم صادره از سوی قاضی، حکم قضایی

است، ولی حکم عزل یا نصب قاضی و دستور اجرای حکم قضایی حکمی حکومتی است (نعمت‌اللهی، ۱۳۷۹: ۱۳۸).

ولایت فقیه و قانون اساسی

بنابر آنچه گفته شد، رابطه میان احکام حکومتی با قانون اساسی همانند رابطه احکام حکومتی با دیگر احکام اسلامی است و همان صور سه‌گانه یادشده را پیدا می‌کند. همچنین، تنفیذ قانون اساسی و حکم به اجرای آن نیز از مصادیق احکام حکومتی است. بنابراین، در برخی موارد ممکن است رهبری از انحراف از قانون اساسی جلوگیری کند و به دستگاه متخلف حکم به اجرای درست قانون اساسی دهد (موضوع بند ۲ اصل یکصد و دهم). در مواردی نیز ممکن است حکم مستقیم یا غیرمستقیم او در تراحم ظاهری و موقتی با قانون اساسی قرار گیرد و یا بیرون از منصوصات این قانون واقع شود. مفاد اصل یکصد و دوازدهم مشتمل بر وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام و مفاد بند ۸ اصل یکصد و دهم قانون اساسی نمونه‌هایی از این مواردند. با وجود این، از آن‌جا که وظایف و اختیارات ولی فقیه در قانون اساسی احصا شده است، بررسی رابطه میان اختیارات رهبری و احکام او با قانون اساسی به طرح دو دیدگاه در این باره انجامیده است.

یک دیدگاه اختیارات رهبری را محدود به مصرحات قانون اساسی می‌داند و اقدامی فراتر از آن را برای رهبری مجاز نمی‌داند. از این منظر، هدف از تنظیم قانون اساسی ایجاد نظام منضبط قانونی است و حدود صلاحیت زمامداران نیز از آن به دست می‌آید. این قانون حدود ولایت مطلقه فقیه را روشن ساخته است و وجود قدرتی مافوق قانون اساسی این قانون را لغو و عبث می‌سازد. قانون اساسی در اصل اول خود، تأسیس حکومت را ناشی از رأی مردم می‌داند و بند ۸ اصل سوم آن بر «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» تأکید دارد. همچنین، در اصل ششم قانون اساسی آمده است: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود». افزون بر این که در فصل هفتم شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری کشور شمرده است، در اصل پنجاه و ششم آن آمده است که «خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند». اصل یکصد و هفتم قانون اساسی نیز فعلیت یافتن رهبری را مولود انتخاب غیرمستقیم مردم اعلام می‌کند و همین اصل رهبر را در برابر قانون با سایر افراد کشور مساوی معرفی می‌کند.

همچنین، قانون اساسی از یک سو، در اصل پنجاه و هفتم خود مدیریت سیاسی کشور را ضابطه مند می‌سازد و اعمال قوای سه گانه حاکمیت را طبق اصول قانون اعلام می‌کند و حتی در اصل یکصد و دهم، وظایف و اختیارات رهبری را برمی‌شمرد و مشخص می‌سازد از سوی دیگر، افزون بر این که در اصل پنجاه و هشتم عدم امکان سلب حق تعیین سرنوشت مردم را تثبیت می‌کند، در اصل نهم تصریح می‌دارد که «هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند». با استناد به اصول یادشده، دیدگاه مورد بحث بر آن است که موضوع ولایت فقیه در چهارچوب حاکمیت ملی مطرح است و نه فراتر از آن. به عبارت دیگر، در این دیدگاه، اگرچه ولایت فقیه در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی «مطلقه» مطرح شده، رهبری جمهوری اسلامی ایران دارای نوعی اقتدار مهارشده است و قانون اساسی ضوابط قانونی کلیه اختیارات رهبری را با قانون محدود ساخته و مسئولیت‌ها و نهادهایی که اختیارات ولی فقیه را اعمال می‌کنند تعیین شده‌اند و از این رو، ولایت مطلقه مقام رهبری در حدود حقوق بلامنازع و سلب‌ناشدنی مردم اعتبار دارد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۸۵-۸۶).

دیدگاه دیگر ضمن پذیرش حقوق و آزادی‌های مردم و نقش آن‌ها در تکوین نهادها و انتخاب مسئولان، اختیارات ولی فقیه را فراتر از قانون اساسی می‌داند. از این منظر، همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، مشروعیت قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی بر مبنای ولایت مطلقه فقیه است؛ با این اعتقاد که ولی فقیه از طرف امام معصوم (ع) به نحو عام منصوب شده است و مردم به واسطه خبرگان او را انتخاب کرده‌اند. بنابراین، قوانین و اقدامات مجریان فی‌نفسه دارای اعتبار نیست، مگر با تنفیذ ولی فقیه. بدین ترتیب، منطقی، ولی فقیه به مثابه عامل مشروعیت‌بخش به قانون اساسی، باید برتر از قانون باشد تا بتواند آن را تنفیذ کند. همچنین، درحالی که در جامعه و نظام اسلامی، اصل دین و اهداف آن فراتر از همه امورند و حتی مشروعیت خود ولی فقیه از احکام دین ناشی می‌شود، اما ولی فقیه می‌تواند در شرایطی که مصالح دینی مهم‌تری اقتضا کند، حتی از اجرای برخی از احکام دینی جلوگیری کند. بنابراین، مبرهن است که او به طریق اولی، می‌تواند دیگر قوانین را بر مبنای مصالح مهم‌تر نظام از طریق حکم حکومتی نقض کند؛ همان‌گونه که اختیار ضابطه‌مند جلوگیری از اجرای برخی از احکام دینی، به معنای لغو و عبث شدن کلیت احکام دین تلقی نمی‌شود. بنابراین، اگر گفته شود که رهبری فراتر از قانونی است که خود بدان مشروعیت داده است، هیچ‌گاه به معنای بی‌ارزش بودن و یا لغو و عبث بودن آن قانون و خروج از چهارچوب حاکمیت ملی نیست. افزون بر این، ولایت مطلقه، به لحاظ حقوقی، به مفهوم

دارا بودن اختیار صدور حکم حکومتی است، هنگامی که قانون اساسی در اصل پنجاه و هفتم خود قوای حاکم در جمهوری اسلامی را مشخص کرده و نام برده و تصریح دارد که حاکمیت آن‌ها زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌شود، به‌طور منطقی و طبیعی، الزامات حقوقی آن از جمله صدور حکم حکومتی و اطاعت از ولی فقیه را نیز می‌پذیرد. نکته دیگری که در اصل یکصد و هفتم بدان تصریح شده این است که «رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت». این نص قانون اساسی روشن‌گر آن است که رهبری نظام جمهوری اسلامی همه مسئولیت‌های ولی فقیه را نیز به عهده دارد. بنابراین، آنچه در اصل یکصد و دهم درباره وظایف و اختیارات رهبری آمده است همه موارد وظایف و اختیارات رهبر نیست و موارد ذکر شده از باب مثال و مصداق است؛ به‌طوری که مشاهده می‌شود در اصول دیگری از قانون اساسی، وظایفی برای رهبری ذکر شده است که در اصل یکصد و دهم ذکر از آن‌ها نیست. برای نمونه، در اصل یکصد و هفتاد و ششم، «تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی» از جمله وظایف رهبری ذکر شده است.

همان‌گونه که در مبحث بعد بدان خواهیم پرداخت، بر اساس بند اول اصل یکصد و دهم، تعیین سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری است. از آن‌جا که کلیه تصمیمات مجریان و قوانین باید در چهارچوب و محدوده سیاست‌های کلی نظام باشد، همگی مکلف به اطاعت از وی‌اند تا با سیاست‌های تعیینی همسو باشند. همچنین، هنگامی که مجمع تشخیص مصلحت این اختیار را دارد که بنا به مصلحت نظام، قوانین خلاف قانون اساسی و اسلام را تفیذ کند، قطعاً و به طریق اولی، رهبر نیز چنین اختیاری دارد؛ زیرا فاقد نمی‌تواند معطی باشد و چون اختیارات مجمع در اصل از جانب رهبری است، خود رهبر نیز چنین اختیاراتی دارد.

بنابر آنچه گفته شد، از کلمه «مطلقه» همین معنا مستفاد می‌شود. همچنین از مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی نیز استنباط می‌شود که قانون‌گذار از واژه «مطلقه» نیز همین نام محدود بودن اختیارات رهبری به موارد ذکر شده را مراد داشت. سرانجام این‌که آیا اصولاً اگر قانون‌گذار قصد بیان مفهوم اختیارات مطلق به معنای مذکور را داشت، چگونه باید آن را بیان می‌کرد که اکنون در آن ابهامی تلقی نشود؟ (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۸۶-۸۹).

در این‌جا، یادآوری این مهم لازم است که تبیین برتری حقوقی مقام رهبری و احکام حکومتی او به معنای سراسر بودن این رویکرد در مدیریت نظام اسلامی نیست، بلکه روح حاکم بر قوانین اسلامی و قانون اساسی بر پایه اعمال و اجرای سیاست‌ها و منویات مصلحت‌شناسانه رهبری از طریق مجاری قانونی است؛ زیرا رأی غیرمستقیم مردم به رهبری،

به نحوی بیعت با اوست و آثار متقابلی دارد. در حقیقت، رهبری نیز به نوعی با امت هم‌پیمان می‌شود که اعمال ولایتش مطابق قانون اساسی صورت پذیرد؛ یعنی به گونه‌ای که اساس تشکیلات و حکومت مبنای اداره امور قرار گیرد؛ چراکه مواردی نظیر بندهای ۱ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ از اصل یکصد و نهم قانون اساسی و نظایر آن دلالت بر وجود یا ضرورت وجود نهادها و بخش‌های سیاسی دارد تا رهبر از طریق آنها اعمال حاکمیت کند. بنابراین، اصل بر انجام گرفتن امور از طریق مجاری قانونی است، مگر موارد استثنایی که عملاً امکان اقدام از طریق عادی به دلایل گوناگون وجود نداشته باشد و جنبه استثنای و ضرورت پیدا کند. اختیارات ویژه رهبری و احکام حکومتی برای رهایی از تنگناهای اجرایی و قانونی است که هنگام ضرورت مشکل‌زا می‌شوند (همان: ۹۰). و این نه تنها باعث لغو و عبث شدن قانون نمی‌شود، بلکه سازوکاری است کارآمد برای پویایی و روزآمدسازی قوانین از طریق تنظیم و تطبیق آنها با شرایط متغیر زندگی اجتماعی با رعایت حفظ اصول. لازم به ذکر است که اختیارات فوق‌العاده رهبری معارض با ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی مبنی بر تساوی رهبری با سایر افراد کشور در برابر قوانین نیست؛ زیرا در بحث اختیارات، شخصیت حقوقی رهبری مطرح است و در ذیل اصل یکصد و هفتم، شخصیت حقیقی وی مورد نظر است (حسینی قائم‌مقامی، ۱۳۷۸: ۱۸۶-۱۹۲).

جایگاه احکام حکومتی در قانون اساسی

اکنون با توجه به مجموع مباحثی که در این نوشته آمد، در پاسخ به این پرسش که احکام حکومتی چه جایگاهی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد مواردی از تجلی این احکام و مجاری انفاذ آنها در این قانون را نشان می‌دهیم.

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی که جزئی از این قانون است، آمده: «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر پایه تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌شوند (ان الارض یرثها عبادی الصالحون) و قانون‌گذاری که مبین ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است، بر مدار قرآن و سنت جریان می‌یابد». به بیان دیگر، قانون اساسی سازماندهی نهادهای حکومتی و مدیریت جامعه را بر مدار اسلام تعیین می‌کند. همین مقدمه قانون اساسی را زمینه‌ساز تحقق این مدیریت دانسته و ضمن تعیین مدیر نوعی آن، هدف و مسئولیت این مدیر را این‌گونه تبیین کرده است: «بر اساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را

که از طرف مردم به‌عنوان رهبر شناخته می‌شود ... آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد». پس از مشخص کردن راهبرد نظام سیاسی، متن قانون اساسی نیز در مواد متعددی این راهبرد را تصریح و تثبیت کرده است. طبق اصل چهارم این قانون، «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد»، و برای تأکید بر این‌که هیچ امری نباید بیرون از این راهبرد قرار بگیرد در ادامه همین اصل آمده است: «این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است». در پایان همین اصل، تشخیص این امر را به عهده شورای نگهبان گذاشته است.

بنابراین، قانون اساسی در اصل چهارم خود، ماهیت و محتوای ضوابط حاکم بر اهداف و وظایفی را که در اصول اول و دوم و سوم آن قانون برای نظام جمهوری اسلامی ترسیم کرده بود، مشخص ساخته است. از سوی دیگر، در اصل پنجم، در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج)، ولایت امر و امامت امت در جمهوری اسلامی ایران را بر عهده فقیه عادل و باتقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر گذاشته است، و در اصل پنجاه و هفتم، سازمان سیاسی حاکمیت کشور را ترسیم کرده و ضمن تعیین مدیریت کلان آن آورده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند 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»، و در اصل یکصد و هفتم، ضمن تعیین سازوکار انتخاب ولی فقیه و مرجع تعیین‌کننده آن ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را به عهده رهبری قرار داده است.

با توجه به این‌که شئون و سمت‌های مهم فقیه جامع‌الشرایط عبارت‌اند از افتا، قضا و ولا (حکومت، اداره و اجرا) (جوادی آملی، ۱۳۶۹: ۱۷۹) و نیز با توجه به این‌که ولایت مطلقه امر و امامت امت بدان معناست که فقیه حاکم افزون بر دارا بودن منصب افتا و قضا، منصب حکومت را نیز داراست و اصولاً حکومت شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول‌الله (ص) است (امام خمینی، ۱۳۶۹: ۱۷۰). بنابراین، افزون بر این‌که اصل تنفیذ و اجرای قانون اساسی خود مولود یک حکم حکومتی است، مجموع مفاد اصول چهارم، پنجم، پنجاه و هفتم و یکصد و هفتم قانون اساسی که بر مفهوم ولایت مطلقه فقیه و حاکمیت آن بر همه ارکان نظام تأکید و تصریح دارند، مبین آن‌اند که قانون اساسی خود نیز پذیرفته است که احکام حکومتی در همه شئون و امور نظام، از جمله درباره خود قانون اساسی، اعمال شود.

اکنون باید دید که احکام حکومتی فقیه حاکم، یعنی رهبری، در کدام اصول قانون

اساسی نمود پیدا می‌کند. بخش عمده وظایف و اختیارات رهبری در اصل یکصدودهم قانون اساسی آمده است که نظر به ضرورت بحث، متن آن را نقل می‌کنیم. اصل یکصدودهم: وظایف و اختیارات رهبری:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.
۳. فرمان همه‌پرسی.
۴. فرماندهی کل بر نیروهای مسلح.
۵. اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها.
۶. نصب و عزل و قبول استعفای:
 - الف) فقهای شورای نگهبان.
 - ب) عالی‌ترین مقام قوه قضائیه.
 - ج) رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
 - د) رئیس ستاد مشترک.
 - ه) فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.
 - و) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.
۷. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه.
۸. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۹. امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم.
۱۰. عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتادونهم.
۱۱. عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه.

و در ذیل همین اصل آمده است که رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.

بنابر آنچه درباره احکام حکومتی در این نوشته آمد، می‌توان گفت که به یک اعتبار، همه موارد اصل یکصدودهم از مصادیق احکام حکومتی‌اند که طبق اصل پنجاه‌وهفتم، در کل نظام جمهوری اسلامی و نهادهای حاکم آن اعمال می‌شود. به‌طور طبیعی، نتیجه اعمال بندهای ۲ و

۷ این اصل مستلزم صدور فرمان به یکی از قوایی است که از اجرای درست سیاست‌های کلی نظام انحراف پیدا کرده و حکم به تمکین آن قوه درباره موضوع مورد اختلاف است. همچنین، تعیین سیاست‌های کلی نظام، موضوع بند یک این اصل نیز مبتنی بر مصلحت‌شناسی کلان و حکم به اجرای مجموعه تصمیمات کلانی است که موجب بقا و تعالی نظام اسلامی می‌شود. اصولاً نفس تأسیس یک نهاد کارشناسی و مشورتی با عنوان مجمع تشخیص مصلحت نظام، موضوع اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، نیز مبین آن است که در قانون اساسی موضوع مصلحت‌شناسی و استفاده رهبری از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری (موضوع قسمت ب بند ۶ اصل اول) از طریق اجتهاد (موضوع قسمت الف بند ۶ اصل اول) امری مفروض و پذیرفته است. این تأسیس کاملاً برخاسته از مفاهیم مختص نظام اسلامی ایران است و سابقه‌ای به مفهوم جامع آن در سایر نظام‌های حقوقی ندارد. از منظر نظام‌های حقوقی جهان، حکومت‌ها معمولاً بنا به مصلحت عامه و منافع عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند و بر همین مبنا، اقداماتی را که بعضاً در تعارض با حقوق خصوصی است انجام می‌دهند. ویژگی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در آن است که حکومت آن مبتنی بر مکتب اسلام است و از این رو، مصلحت‌اندیشی آن قبل از آن‌که متوجه دیگر مسائل و امور گردد، معطوف به اصول و ضوابط و احتجاجات شرعی خواهد بود (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۲۵۱). از آن‌جا که در چنین نظامی ولی‌فقیه مسئولیت کلان امور را به عهده دارد، تشخیص مصالح نیز به عهده اوست. متن اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی از مواضع بارز تجلی احکام حکومتی در این قانون است. در این اصل آمده است:

مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در امور که رهبری به آنان ارجاع دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

از مفاد اصل یکصد و دوازدهم و بندهای یک و ۸ اصل یکصد و دهم و همچنین، اصل یکصد و هفتاد و هفتم روشن می‌شود که مجمع تشخیص مصلحت نهاد کارشناسی و مشورتی برای رهبری است تا او را در تشخیص مصلحت اهم در تعیین سیاست‌های کلی نظام و حل معضلاتی که از طرق عادی قابل حل نیست و نیز مسائل مورد اختلاف مجلس شورای

اسلامی با شورای نگهبان و همچنین، تشخیص مصلحت درباره اصلاح یا متمیم قانون اساسی یاری دهد. بنابراین، درست آن است که گفته شود وظیفه مجمع تشخیص مصلحت نظام است و اعضای آن برای این تشخیص به کارشناسی می‌پردازند و نتیجه کارشناسی خود را برای تصمیم رهبری در اختیار وی قرار می‌دهند. به همین علت، اعضای آن به واسطه رهبری تعیین می‌شوند و وظایف و دستور کار آن‌ها از سوی رهبری مشخص می‌شود. حتی به گونه‌ای غیرمستقیم، داوری آن نهاد درباره اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان منوط به تنفیذ رهبری است. مهم‌تر از آن، این که مصوبات مجمع پس از تأیید و تصویب رهبری قابل اجراست. بدین ترتیب، همه موارد یادشده نمونه‌هایی از فرایندی است که منجر به صدور حکم حکومتی از سوی رهبری می‌شود.

البته، ماهیت حقوقی مصوبات مجمع درباره اختلاف میان مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان با ماهیت حقوقی مصوبات این مجمع درباره بندهای یک و ۸ اصل یکصد و دهم قانون اساسی، ممکن است تفاوت‌هایی داشته باشند (همان: ۲۶۷-۲۷۷). برخی از این مصوبات ممکن است در شرایطی، در تعارض با قوانین عادی و یا قانون اساسی قرار بگیرد، ولی در هر حال، پس از تصویب رهبری، مادام‌المصلحه به‌عنوان حکم حکومتی اعتبار شرعی و قانونی دارد.

قسمت ب بند ۶ اصل یکصد و دهم، مبنی بر عزل و نصب عالی‌ترین مقام قوه قضائیه از سوی رهبری، مصداق انفاذ حکم حکومتی در یکی از قوای سه‌گانه نظام جمهوری اسلامی است که در اصل یکصد و پنجاه و هفتم بدین صورت تصریح شده است: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را به مدت پنج سال به‌عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است». بنابراین، اجرای همه وظایف رئیس قوه قضائیه مصرح در اصل یکصد و پنجاه و هشتم مبنی بر: ۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری؛ ۲. تهیه لوایح قضایی؛ ۳. استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها و تغییر محل مأموریت و تغییر مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها، که همه جنبه حکم حکومتی پیدا می‌کنند، ناشی از حکم و تنفیذ رهبری است. بند ۱۱ اصل یکصد و دهم مبنی بر عفو و تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه همین ماهیت را دارد.

قوه مجریه نیز یکی از قوایی است که بر اساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی زیر نظر

ولایت مطلقه فقیه اداره می‌شود. طبق اصول شصتم و یکصد و سیزدهم قانون اساسی، اعمال بخشی از قوه مجریه مستقیماً به ولی فقیه سپرده شده است. از آنجا که نیروهای نظامی و انتظامی بخشی از قوه مجریه است، بندهای ۴ و ۵ و قسمت‌های د، ه، و بند ۶ درباره فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، عزل و نصب همه فرماندهان عالی نظامی و انتظامی، و همچنین، ذیل اصل یکصد و هفتاد و ششم مبنی بر تصویب مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مصداق‌هایی از موضوع اصول یادشده درباره امور اجرایی است که مستقیماً با حکم رهبری اجرا می‌شود. بخش دیگری از امور اجرایی که زیر نظر رئیس قوه مجریه انجام می‌گیرد نیز انفاذ خود را از فرمان رهبری اتخاذ می‌کند.

امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم (بند ۹ اصل یکصد و دهم) و عزل او (بند ۱۰ اصل یکصد و دهم) که به معنای تنفیذ و لغو تنفیذ است (امام خمینی، ۱۳۶۱: ۷۶)، قبول استعفای رئیس‌جمهور (موضوع اصل یکصد و سی‌ام) مبنی بر این که تا زمانی که استعفای رئیس‌جمهور از سوی رهبری پذیرفته نشود، همچنان موظف به انجام دادن امور است، و موافقت رهبری با تصدی معاون اول رئیس‌جمهور در شرایط خاص (موضوع اصل یکصد و سی و یکم) از جمله مصادیق مصرح در قانون اساسی درباره احکام رهبری برای انفاذ امور اجرایی است. همچنین، مسئولان اجرایی با توجه به این که مشروعیت خود را از ولایت فقیه کسب می‌کنند، به صورت موردی نیز می‌توانند در مواردی که با معضل یا حادثه مواجه شوند، با دریافت حکم از رهبری به حل امور اجرایی مبتلا به خود بپردازند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۹۴-۹۵).

اصول مربوط به قوه مقننه در قانون اساسی بیانگر آن است که اعمال تقنین در این قوه نیز نمودی از احکام حکومتی است. اصل هفتاد و دوم این قانون بیان می‌کند: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است». اصل نود و ششم نیز تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام را به عهده اکثریت فقهای شورای نگهبان گذاشته است. طبق اصل نود و سوم، اصولاً مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. مجموع این اصول قانون اساسی محرز می‌سازند که تصمیمات و مصوبات مجلس شورای اسلامی بدون تأیید و تنفیذ شورای نگهبان فاقد مشروعیت و اعتبار قانونی است. هنگامی که افزون بر قسمت الف بند ۶ اصل یکصد و دهم، اصل نود و یکم نیز انتخاب فقهای شورای

نگهبان را مستقیم، و انتخاب حقوق‌دانان این شورا را غیرمستقیم از وظایف رهبری دانسته است، نمودی دیگر از انفاذ مصوبات قوه مقننه به واسطه حکم ولایت مطلقه فقیه را روشن می‌سازند. همچنین، با استناد به اصل چهارم قانون اساسی که مقرر می‌دارد کلیه قوانین باید مطابق موازین اسلامی باشند و اصل هفتاد و دوم که مجلس را از تصویب موارد مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی کشور منع می‌کند، از آن‌جا که احکام حکومتی ولی فقیه نیز یکی از انواع احکام اسلام است، شورای نگهبان موظف است با تصویب قوانینی که مخالف آرای حکومتی رهبری است مخالفت کند. سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند یک اصل یکصد و دهم) که از سوی رهبری تعیین شده و ابلاغ می‌شوند، نمونه روشنی از این‌گونه احکام است. افزون بر این، شورای نگهبان هنگام اظهار نظر درباره موارد مورد نیاز اقدام به استفتا یا کسب مجوز از رهبری می‌کند (همان: ۹۶).

افزون بر موارد یادشده، اگرچه اصل پنجاه و نهم قانون اساسی اعمال قوه مقننه در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را با تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس از راه همه‌پرسی مجاز شمرده است، با توجه به آن‌که بند ۳ از اصل یکصد و دهم فرمان همه‌پرسی را به‌طور عام در اختیار رهبری قرار داده و هیچ‌گونه تخصیصی برای آن مطرح نکرده است (همان: ۹۵)، مصوبه مجلس شورای اسلامی درباره موضوع اصل پنجاه و نهم نیز با حکم رهبری انفاذ می‌یابد.

نتیجه‌گیری

بنابر آنچه در این نوشته آمد، روشن می‌شود که اسلام در مقام مکتب مینا و راهنمای عمل جامعه اسلامی، قانون بنیادین و رکن رکن سازمان نظری و عملی آن جامعه است و هیچ مقوله دیگری، حتی قانون اساسی، در عرض آن قرار نمی‌گیرد. قانون اساسی یکی از موالید نهضت اسلامی به رهبری حضرت امام خمینی (ره) است که مهم‌ترین هدف آن تحقق عملی اسلام بوده و هست. بنابراین، ضمن این‌که انفاذ این قانون یکی از مصادیق احکام حکومتی اسلام است، از آن‌جا که روح حاکم بر آن جهان‌بینی اسلام شیعی است، این بیش در همه اصول آن متبلور است. از این‌رو، همان‌گونه که در مقاله آمد، اصول متعددی از این قانون بر اجرای احکام اسلام و حاکمیت آن‌ها بر قانون اساسی تأکید دارد. چون پیوندی منطقی و انسجامی ساختاری بر کلیت فصول و اصول آن حاکم است، و خود نیز تأکید دارد که هیچ قانونی بدون موافقت اسلام و تنفیذ نماینده آن - فقیه حاکم - دارای اعتبار قانونی نیست، از

منظر قانون اساسی، حاکمیت احکام حکومتی بر همه قوانین، از جمله قانون اساسی، امری پذیرفته شده است. در این مقاله، برخی از مصادیق مهم آن به اجمال نشان داده شد. همچنین، روشن می شود که حاکمیت مادام‌المصلحه احکام حکومتی بر قانون اساسی، نه تنها از شأن حقوقی و اعتبار والای آن به مثابه میثاق ملی جامعه نمی کاهد، همان گونه که حاکمیت آن ها بر دیگر احکام اسلامی در مواقع ضرورت و مصلحت از اعتبار احکام اسلام نیز نمی کاهد، بلکه عامل پویایی و پایایی قانون اساسی و کارآمدی نظام خواهند شد. اگر وضعیت ایستایی قانون اساسی در برابر شرایط متغیر زندگی اجتماعی - سیاسی در عرصه ملی و بین‌المللی، بدون وجود احکام حکومتی به مثابه ابزاری کارآمد برای مدیریت بحران و اتخاذ تصمیمات بهنگام و روزآمد تصور و تجسم شود، درستی فرضیه این پژوهش بیش از پیش محرز خواهد شد.

منابع

- ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰). تشخیص مصلحت نظام، تهران: مؤسسه فرهنگ دانش و اندیشه معاصر.
- اسماعیلی جمکرانی، علیرضا (۱۳۸۴). وصیت‌نامه امام خمینی (ره)، تهران: عروج.
- آقابخشی، علی (۱۳۷۵). فرهنگ علوم سیاسی، تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.
- تسخیری، محمدعلی (۱۳۸۳). «مصلح مرسله و امکان حجیت آن»، فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت (ع)، س ۱۰، ش ۳۹-۴۰، زمستان.
- توسلی، حسین (۱۳۷۷). «تحلیل حق»، فصلنامه حکومت اسلامی، تهران: مجلس خبرگان رهبری، س ۳، ش ۷، بهار.
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۶۹). پیرامون وحی و رهبری، قم: الزهراء.
- حسینی قائم‌مقامی، سیدعباس (۱۳۷۸). ولایت فقیه و فرایند مصلحت اجتماعی، امام خمینی و حکومت اسلامی؛ احکام حکومتی و مصلحت، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- خسروپناه، عبدالحسین (۱۳۷۸). جایگاه مصلحت در حکومت ولایی، امام خمینی و حکومت اسلامی؛ احکام حکومتی و مصلحت، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- خمینی، امام روح‌الله (۱۳۶۱). صحیفه نور، ج ۱۵، تهران: مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
- خمینی، امام روح‌الله (۱۳۶۹). صحیفه نور، ج ۲۰، تهران: مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
- رحمانی، محمد (۱۳۸۰). «حکم حکومتی در فقه علوی»، فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت (ع)، س ۷، ش ۲۸.
- صالح‌پور، جهانگیر (۱۳۷۴). «فرایند عرفی شدن فقه شیعی»، کیان، س ۵، ش ۲۴.
- صرامی، سیف‌الله (۱۳۸۰). احکام حکومتی و مصلحت، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.

- طباطبایی، سیدمحمدحسین (بی تا). «ولایت و زعامت»، بخشی درباره مرجعیت و روحانیت، تهران. علی دوست، ابوالقاسم (۱۳۸۴). «فقه و مقاصد شریعت». فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت (ع). س ۱۱، ش ۴۱، بهار. فتحعلی، محمود (۱۳۸۵). *درآمدی بر نظام ارزشی و سیاسی اسلام*، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- فرنج (۱۳۷۱). *فرهنگ توصیفی مدیریت*، ترجمه محمد صائبی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۳۸)*.
- گرچی، ابوالقاسم (۱۳۷۵). *مقالات حقوقی*، ج ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- گلرین، حسن (۱۳۳۸). *فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات اقتصادی*، تهران: مرکز آموزش بانکداری.
- مؤمن قمی، محمد (۱۳۸۰). «پرتوی از بازتاب‌های فقهی سیره حکومتی امام علی (ع)»، فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت (ع)، س ۷، ش ۲۸، زمستان.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۷۷). «قانون‌گذاری در حکومت اسلامی»، فصلنامه حکومت اسلامی، س ۳، ش ۱.
- نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۷۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: الهدی.
- نعمت‌اللهی، اسماعیل (۱۳۷۹). «گستره حکم حکومتی»، فصلنامه قبسات، ش ۱۵ و ۱۶، بهار و تابستان.
- یزدی، محمد (۱۳۸۷). «نظریه امام خمینی (ره) در احکام ثانویه»، فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت (ع)، س ۱۲، ش ۵۴، تابستان.

