



دکتر سید محمد هاشمی

بررسی تطبیقی و موضوعی
بازنگری قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران

● مقدمه

ویکتور هوگو می‌گوید: «قوانین اساسی برای اینکه مورد تجاوز قرار گیرند، به وجود آمده‌اند، زیرا فریاد نمی‌زنند».^۱ این طنز سیاسی مبین یک حقیقت و یک واقعیت است:

۱. حقیقت، این است که قانون اساسی انتظام بخش کلیه امور و شؤون هر کشور و تعیین کننده روابط متعادل زمامداران و فرمانبرداران یک جامعه سیاسی است. التزام عملی بر اجرای این قانون مهم ابواب و منافذ استبداد را مسدود، آزادی و حرمت افراد را تضمین و موجبات تلاش برای نیل به عدالت سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌نماید.

۲. واقعیت، این است که علی‌رغم وجود قانون اساسی در اکثر کشورهای دنیا کمتر کشوری است که در آن بتوان داعیه احترام کامل عملی نسبت به مندرجات آن قانون را داشت. زیرا از آنجا که یک طرف قانون، یعنی دولت فرمانروا و زمامدار نیرومند، با تمام اقتدار خود سرفرازی

1. JEAN GICQUEL: Droit constitutionnel et des institutions politiques, p. 210.

می‌کند و عرصه را برای طرف دیگری یعنی افراد مردم تنگ می‌نماید، جایی برای برخورداری از آزادیها و ابراز وجود باقی نمی‌ماند. در اکثر قوانین اساسی مدرن دنیا، سه نکته اصلی مورد پذیرش است:^۲

نکته اول، درباره «اصل حاکمیت مردم» از طریق انتخابات عمومی است. این اصل بیان‌کننده حقوق فردی و نیاز اجتماعی است؛ چرا که از یک سو امکان مشارکت افراد در تعیین سرنوشت سیاسی خود، عقلانی و منطقی به نظر می‌رسد، و از سوی دیگر، استقرار قدرت حاکمیت در تحت یک کنترل منتظم ملت به طور جمعی موجب آن می‌شود که عوامل تهدید و ارباب مردم حذف و طرد گردد.

نکته دوم، درباره «تبعیت تصمیمات سیاسی از قوانین ثابت و مشخص» و اشراف جامعه از طریق بحث و انتقاد نسبت به این تصمیمات است. حقانیت مردم فی حد ذاته یک اصل مسلم به شمار می‌رود و جایز الخطا بودن سیاستمداران و ابواب جمعی حکومت نقطه مقابل آن تصور می‌شود. بدین خاطر است که اعمال حکومتی مرتباً باید زیر دید دقیق مردم و نمایندگان آنها در پارلمان قرار گیرد.

نکته سوم، درباره «اصول مربوط به اعلامیه‌های حقوق بشر و حقوق اقتصادی و اجتماعی مردم» است. در اینجا نه تنها در مورد ساختار سیاسی قدرت عمومی بحث می‌شود بلکه قلمرو وظایف و محدودیتهای لازم مربوط به اعمال و روابط دولتمردان با افراد و گروه‌های اجتماعی مشخص می‌گردد. قابل توجه است که اندیشه حقوق بشر و حقوق ملت دارای ارزش بین‌المللی است، زیرا نه تنها این موضوع در اعلامیه‌های حقوق بین‌المللی و منطقه‌ای مندرج است بلکه تشابه الفاظ، عبارات و قواعد آن در قوانین

2. Jacques DONNEDIEU DE VABRES: L'Etat. Que sais-je, P.U.F., 1975, p. 21 et, s.

اساسی کشورهای مختلف، نشان‌دهنده این تفاهم عمیق جهانی است. به هر حال، موضوع محدودیت زمامداران از یک سو، و شناسایی وسیع حقوق مردم، از سوی دیگر، مطلب اصلی در قوانین اساسی است. بدین خاطر است که اکثر زمامداران کشورها، بخصوص فرمانروایان مستبد، و نیز بعضی از انقلابیون که آزادی عمل را در اجرای برنامه‌های خود لازم می‌دانند با قانون اساسی الفتی ندارند، و لذا به محض آنکه فرصت یابند قدرت خود را توسعه می‌دهند، و بدیهی است که این توسعه طلبیها موجب تضعیف قانون اساسی شده و زمینه را برای پایمال نمودن حقوق مردم و کوتاه کردن دست آنان در نظارت بر زمامداری فراهم می‌نماید.

در این روند خطیر، مسأله تفوق و برتری قانون اساسی و تأثیر و تأثرناپذیری آن از دخالت و تصرف هیأت حاکمه موضوعی مهم تلقی می‌گردد. برای تضمین این امر، دقت و مراقبت در اصل حاکمیت مردم و مشارکت آنان در تعیین سرنوشت سیاسی خویش لازم و ضروری به نظر می‌رسد. اشراف مستمر جامعه در حفظ و نگهداری قدرت قانون اساسی امری تضمین کننده تلقی می‌گردد. تدوین و بازنگری قانون اساسی امری است که فقط از طریق حضور فعال فکری و عملی مردم مشروعیت خواهد داشت.

در این مقاله، ضمن مطالعه کلی قضیه، موضوع بازنگری قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.



کلیات بازنگری

بخش اول

مفاهیم کلی

قانون اساسی به عنوان رویه سیاسی و سند حقوقی متضمن مفاهیم و موضوعاتی است که آن را از قوانین عادی متمایز می‌سازد. این قانون، اولاً، ریشه در ابعاد و زوایای مختلف داشته و قلمرو اجرای آن به وسعت یک جامعه سیاسی و نسبت به تمام امور آن است؛ ثانیاً، مجموعه قواعدی است که ناظر بر روابط فرمانروایان و فرمانبرداران و تنظیم کننده قدرت نابرابر آنان است. این ویژگی موضوع تدوین و بازنگری قانون اساسی را از سایر قواعد و قوانین متمایز می‌سازد.

بند اول:

مفاهیم حقوقی قانون اساسی

قانون اساسی قانون عالی دولت بوده و از دو جهت مادی و شکلی قابل توجه می‌باشد:

اول. مفهوم مادی

از نظر مادی قانون اساسی عبارت از مجموعه قواعدی است که بر دولت حاکمیت دارد، و در آن از تعدیل رابطه حکومت و مردم و نظارت

فراگیر مردم بر امر حکومت و تنظیم مهام امور جامعه سیاسی بحث و گفتگو می‌شود. از مندرجات قانون اساسی برتری کامل آن بر همه امور و شؤون و مقامات و قوانین به خوبی قابل درک است. نظریه اینکه این قانون صلاحیتها را مشخص می‌کند، لزوماً مافوق تمام مقامها و نهادهایی است که آن صلاحیتها را دارا شده‌اند. بنابراین هیچ مقام و نهادی نباید قدمی علیه قانون اساسی بردارد، زیرا با نقض آن فی الواقع صلاحیت خود را مخدوش نموده است. واتل^۳، اندیشمند قرن ۱۸ در پاسخ به اینکه آیا مقام یک سازمان سیاسی حق تغییر یا اصلاح قانون اساسی را دارد یا خیر، می‌گوید: «این قانون اساسی است که قانونگذار قدرت خود را ناشی از آن می‌داند. پس چگونه می‌تواند آن را تغییر دهد بدون آنکه اساس قدرت خود را خراب کرده باشد؟»^۴

دوم. مفهوم آیینی

از نظر آیینی، پیدایش قانون اساسی ممکن است ریشه در سنتها داشته و در تدریج تاریخ به وجود آمده باشد. از قانون اساسی انگلستان با تمام محتوای خود به عنوان یک قانون اساسی عرفی^۵ و اصطلاحاً غیرمدون^۶ یاد می‌شود. اما در زمان حال، بجز کشور مذکور تقریباً تمامی کشورها دارای قانون اساسی مدون^۷ هستند، که با آیین و رویه خاص تدوین می‌گردد.

برای تضمین تفوق و برتری قانون اساسی، شیوه تدوین باید به گونه‌ای باشد که نتوان آن را به راحتی تغییر داد. در این خصوص قانون

3. Vattel

4. Georges BURDEAU: Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., 1977, p. 87.

5. constitution cutumière

6. constitution non écrite

7. constitution écrite

اساسی قابل انعطاف^۸ نسبت به قانون اساسی غیرقابل انعطاف^۹ متفاوت است.

الف. قانون اساسی قابل انعطاف قانونی است که از طریق قانونگذاری عادی بتوان آن را تغییر داد. در این صورت، بین قانون عادی و قانون اساسی تفاوتی وجود نخواهد داشت، و می‌توان گفت که یک قانون عادی ناقض قانون اساسی، ناسخ و تغییردهنده آن نیز هست. بنابراین قانون اساسی قابل انعطاف هیچ تفوق و برتری نسبت به قانون عادی ندارد.

ب. برعکس، قانون اساسی غیرقابل انعطاف قانونی است که از طریق قانون عادی قابل تغییر نباشد. بنابراین برای تدوین و تغییر قانون اساسی، آیین و روش خاصی باید وجود داشته باشد. در این صورت، تفوق قانون اساسی محرز و تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی، برای حفظ این تفوق، ضرورت خواهد داشت.

بند دوم:

تدوین و بازنگری قانون اساسی

قانون اساسی نوشته حاصل کار قوه عالی‌ای است که مافوق تمام قوای حاکم بر جامعه باشد. این قوه را می‌توان «قوه مؤسسان»^{۱۰} نامید. این قوه به وضع قواعدی می‌پردازد که، به موجب آن، نهادها و قوای گوناگون زمامداری تأسیس می‌شود و اعمال قدرت می‌نماید. قوه مؤسسان در دو حالت متصور است:

— قوه مؤسسان اصلی^{۱۱} که به هنگام تأسیس یک دولت جدید، و

8. constitution souple

9. constitution rigide

10. pouvoir constituant

11. pouvoir constituant originair

یا در آستانه یک انقلاب و دگرگونی رژیم سیاسی، ایجاد می‌شود و مبادرت به تهیه و تدوین یک قانون اساسی می‌نماید.

— قوه مؤسسان تجدیدنظر^{۱۲} که کار آن برحسب نیاز جامعه بازبینی، تغییر اصول و یا تکمیل قانون اساسی حاکم و در حال اجراست، بدون آنکه تمامیت آن را برهم بزنند.

به لحاظ تفاوت در تأسیس قوای مذکور و تفاوت در قلمرو اختیارات آنها شیوه‌های تدوین قانون اساسی نسبت به شیوه‌های تجدیدنظر آن قابل تمایز است.

اول. در تدوین قانون اساسی

اشکال مختلف تدوین قانون اساسی را بدین شرح دسته‌بندی نموده‌اند:^{۱۳}

۱. اشکال دموکراتیک

تصور رایج و پذیرفته شده این است که در رژیمهای دموکراتیک کل امور حکومتی ریشه در مردم دارد و قوه مؤسسان نیز متعلق به مردم است. در نهایت، این قوه ممکن است به طرق مختلف متظاهر شود:

● مجلس مؤسسان^{۱۴} یکی از شیوه‌هایی است که از طریق آن قانون اساسی تدوین می‌گردد. نمایندگان این مجلس منتخب مردم، مأموریت آن تصویب قانون اساسی، و دوره مأموریت آن محدود به زمان همین مأموریت است؛ بدین معنی که مجلس پس از انجام مأموریت منحل می‌گردد. در خصوص مجلس مؤسسان ممکن است برای نمایندگان شرایطی در نظر گرفته شود که اندیشمندان و محققان و خردمندان در آن حضور یابند. در این

12. pouvoir constituant dérivé

13. MARCEL PRELOT et JEAN BOULOIS: Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, Septième édition, p. 206 et s.

14. Assemblée constituante

خصوص ممکن است بر دموکراسی تنگنا وارد شود. اما چون قانون اساسی باید برای سعادت و ثبات جامعه محتوی مقررات حکیمانه باشد، بیان شرایط مذکور منطقی به نظر می‌رسد.

● مراجعه به آراء عمومی^{۱۵} که به آن دموکراسی مستقیم می‌گویند، شیوه دیگری است که به موجب آن، توسط نهاد یا ارگان خاص دولتی متن مورد نظر به آراء عمومی گذاشته می‌شود. البته ارزش آراء عمومی بستگی به اوضاع و احوال جامعه و میزان رشد سیاسی مردم دارد. این حالت که دموکراتیک‌ترین شکل را دارد، ممکن است وقتی که فرهنگ جامعه از ارتقای کیفی برخوردار نباشد، مورد سوءاستفاده زمامداران قرار گیرد و عوامفریبی سیاسی از طریق عوام الناس مشروعیت پیدا کند.

● ترکیب مؤسسان و رفراندوم که در این شیوه ابتدا مردم نمایندگان تدوین‌کننده قانون اساسی را انتخاب می‌کنند. مجلس مؤسسانی که از این نمایندگان تشکیل می‌شود کار تدوین را آغاز می‌کند و به انجام می‌رساند. پس از این کار، مردم بار دیگر، رأی مثبت یا منفی خود را برای قانون اساسی ابراز می‌دارند.

۲. فرامین فردی

اتفاق افتاده است که حاکم فرمان مشروحی را صادر و به عموم ابلاغ نموده است:

● وقتی که پادشاه دارای اقتدار نامحدود است، به میل و اختیار خویش و یا تحت فشار مردم مبادرت به صدور فرمان^{۱۶} می‌کند. این فرمان، به منزله قانون اساسی، تنظیم‌کننده روابط سیاسی حکومت و مردم است (نظیر فرمان مشروطیت ایران مورخ ۱۴ جمادی الاخر ۱۳۲۴ قمری).

● وقتی که یک دیکتاتور پس از کودتا به قدرت رسید فرمانی را صادر می‌کند که در آن ضمن تنظیم روابط سیاسی مردم و حکومت، برای

15. plébilité

16. charte

جلب رضایت مردم حقوقی را به آنان اعطا می‌نماید.

۳. اشکال مختلط

ترکیبهای مشهوری که از شیوه‌های مختلط در تاریخ وجود دارد، بدین شرح است:

- ترکیب فرمان حاکم ورأی عمومی، بدین ترتیب که قانون اساسی توسط حاکم تهیه و به رأی عمومی گذاشته می‌شود. این حالت وقتی است که حاکم برای تبیین قدرت خود احتیاج به تأیید عمومی دارد.
- ترکیب مجلس و پادشاه، بدین ترتیب که بین پادشاه و مجلس قراردادی بر سر تقسیم قدرت تنظیم و تدوین می‌گردد. این نوع قرارداد مشهور به «میثاق» است.

دوم. در بازنگری قانون اساسی

الف. طرح مسأله

قانون اساسی، به عنوان قانون بنیادی، سازمان‌دهنده ارکان زمامداری و تضمین‌کننده حقوق مردم است و نباید دستخوش گردباد حوادث سیاسی و در معرض تلاطم و تزلزل قرار گیرد و حرمت آن شکسته شود. اما از سوی دیگر، نباید فراموش کرد که این قانون در ارتباط با زندگی سیاسی و اداری مردم است. پیشرفت زمان و تحولات گوناگون اجتماعی و اقتصادی و سیاسی حالات، روابط و موضوعات جدیدی را مطرح می‌کند که نیازمند قانونمندی متناسب با آن تحول و پیشرفت است. همچنین تجربه گذشته در اجرای قانون اساسی و اشکالات ناشی از آن جامعه سیاسی را متقاعد می‌سازد تا از طریق بازنگری معقولانه و منطقی اصلاحات لازم را به عمل آورد.

پیش‌بینی بازنگری در قانون اساسی مبتنی بر واقعیات و کاری خردمندانه است. برعکس، تصویب قانون اساسی ابدی و جاودانه، از

کوتاه بینی سیاسی و عدم توجه به تحولات اجتناب ناپذیر زمان ناشی می شود. اگر این امر در قانون اساسی پیش بینی نشود، آنگاه که قانون اساسی با شرایط و مقتضیات زمان مناسب نباشد، به هر ترتیب حتی از طریق انقلاب، تغییرات لازم صورت خواهد گرفت.

از طرف دیگر، سهولت در بازنگری و تغییر قانون اساسی، بدین خاطر نگران کننده است که موجب بروز و ظهور ناامنی دائمی در نهادهای سیاسی کشور خواهد بود. قانونی را که همواره مستعد تغییر و در هر زمان ملعبه دست زمامداران باشد نمی توان یک قانون اساسی و بنیادی دانست.

کمال مطلوب این است که روشی ایجاد شود تا براساس آن بتوان پس از تفکر و اندیشه معقولانه و در حالتی که اکثریت مردم خواهان آن هستند، نسبت به بازنگری قانون اساسی اقدام نمود. در این صورت، از انعطاف و عدم انعطاف افراطی باید پرهیز شود. قانون اساسی جمهوری چهارم (۱۹۴۶) فرانسه، به خاطر تصلب، در موقع مناسب نتوانست تغییر یابد، در حالی که به خاطر عدم تناسب آن با وضعیت کشور، هرکس این احتیاج را احساس می نمود تا اینکه در سال ۱۹۵۸، قانون اساسی و رژیم جمهوری چهارم از میان رفت.^{۱۷}

ب. نظریات مربوط به «قوة مؤسسان بازنگری»

بعضی از تزیسی یس^{۱۸} دفاع می کنند و با پیش بینی شیوه بازنگری و یا «قوة بازنگری» مخالف اند. به موجب نظریسی یس، مردم نمی توانند از حق خود در تأسیس قانون اساسی به نفع دیگری صرف نظر کنند. حق هرگونه تغییر و تجدید نظر از آن خود ملت است و نیاز به آداب و رسوم خاصی ندارد.^{۱۹} این نظر در ماده اول مبحث هفتم قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه بدین

17. CHARLES CADOUX: Droit constitutionnel et institutions politiques-Théorie générale des institutions politiques, Editions cujas, 1972. p. 205.

۱۸. سی یس (Sieyes) یکی از اعضای هیأت مدیره انقلابی فرانسه بود.

19. Georges BURDEAU: p. 90.

ترتیب منعکس شده است که: «مجلس ملی مؤسسان اعلام می‌نماید که ملت حق غیرقابل واگذاری تغییر قانون اساسی را داراست».

به نظر بارتلمی^{۲۰} این یک نظر کلی حقوق است که کسی که حق انجام عملی را دارد حق تغییر و یا فسخ آن را نیز داراست. نتیجه اینکه ارگان تجدیدنظرکننده قانون اساسی همان ارگان تأسیس‌کننده آن است. بنابه نظر ژان ژاک روسو^{۲۱} در قانون اساسی می‌توان نحوه تجدیدنظر در قانون اساسی را به همان ترتیب پیش‌بینی نمود که در اصل قانون اساسی به تصویب رسیده است.^{۲۲} البته مردمی که تابع یک قانون هستند باید خود انشاکننده آن باشند، همانند شرکتی که فقط شرکاء حق تنظیم شرایط مشارکت را دارا هستند.^{۲۳}

از جمع نظرات مذکور به این نتیجه می‌رسیم که بازنگری قانون اساسی، به هیچ‌وجه نفی نشده است؛ اما تفوق و عدم انعطاف قانون اساسی ایجاب می‌کند که آیین خاص و استثنایی برای بازنگری در خود قانون اساسی پیش‌بینی شود.

ج. ابتکار بازنگری

ابتکار عمل در بازنگری، امتیاز بسیار مهمی است که معمولاً در اختیار قوی‌ترین مقام یا نهاد یک کشور قرار می‌گیرد:

۱. در رژیمهایی که قوه مجریه دارای قدرت مطلق است این حق اختصاص به آن قوه دارد، چه در قانون اساسی پیش‌بینی شده یا نشده باشد. در رژیمهای استبدادی کلاسیک و حتی بعضی از رژیمهای مشروطه معاصر ابتکار بازنگری قانون اساسی در اختیار مقام حاکم است: به موجب ماده ۲۷ قانون اساسی مراکش، اقدام به تجدیدنظر در قانون اساسی از حقوق

20. Joseph Barthelemy

21. J.J. Rousseau

22. Marcel PRELOT ET Jean BOULOUIS: p. 227.

۲۳. ژان ژاک روسو: قرارداد اجتماعی، ترجمه غلامحسین زیرک زاده. چاپ چهارم، ص ۸۰.

مختصه پادشاه است.

۲. در رژیمهای دموکراتیک این حق به مردم تعلق دارد: به موجب مواد ۱۱۸ تا ۱۲۳ قانون اساسی سوئیس ابتکار بازنگری، از پیشنهاد تا تصویب، با مردم و مجلس فدرال است. به موجب ماده ۵ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، مجالس مقننه با اکثریت دوسوم نمایندگان قانون اساسی را مورد تجدیدنظر قرار می دهند.

۳. در بعضی از کشورها اختیار بازنگری بین قوای مجریه و مقننه تقسیم شده است: به موجب ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه ابتکار بازنگری قانون اساسی مشترکاً متعلق به رئیس جمهور و پارلمان است.

د. آیین بازنگری

حفظ تفوق قانون اساسی مستلزم تصلب و عدم انعطاف آن، و لازمه عدم انعطاف، وجود شرایط سخت برای بازنگری است. سخت ترین روش، توسل به شیوه ای است که براساس آن بازنگری در قانون اساسی همانند تدوین آن^{۲۴} صورت می گیرد؛ یعنی اینکه همان ارگان مصوب^{۲۵} دعوت به تشکیل می شود، هر چند که تشکیل ارگان مذکور شاید عملاً مشکل و یا غیرممکن باشد. اینک به ذکر چند شیوه نمونه می پردازیم:

۱. به موجب آیین و روش کلاسیک که دارای تشریفات خاص می باشد پارلمان (و در سیستم دو مجلس هردو مجلس) در یک رأی اکثریت قوی (مثلاً دوسوم یا سه چهارم نمایندگان) آن را از تصویب می گذرانند. البته این روش مشکل به نظر می رسد. خصوصاً وقتی که در یک پارلمان افکار و تمایلات متفرق وجود داشته باشد، حصول اکثریت قوی به ندرت امکان پذیر خواهد بود. در این فرض، تنها زمانی امکان تغییر قانون اساسی وجود دارد که یک تفاهم عمومی در فضای پارلمان وجود داشته باشد، و این

24. parallelisme des formes

25. pouvoir constituant

کار اصولاً زمان زیادی می‌برد. به عنوان مثال، بازنگری قانون اساسی بلژیک پس از هفده سال کار و بحث، در سال ۱۹۷۱ به تصویب رسید.^{۲۶} کشورهای بلژیک، آلمان و امریکا از این سیستم پیروی می‌کنند.

۲. در بعضی از قوانین اساسی، روش دیگری وجود دارد که ترکیبی از دموکراسی مستقیم و غیرمستقیم است. به عنوان مثال، مواد ۱۲۰ تا ۱۲۳ قانون اساسی کشور سوئیس مقرر می‌دارد وقتی که صد هزار نفر از رأی دهندگان تقاضا کنند و یا مجالس قانونگذاری تشخیص دهند، بازنگری قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و تصمیمات متخذه به تصویب اکثریت مردم و تصویب اکثریت دولتها می‌رسد.

۳. در دولتهای فدرال، موضوع بازنگری بایستی به تصویب دولت فدرال و دولتهای عضو برسد: به موجب ماده ۵ قانون اساسی ایالات متحده امریکا وقتی که دوسوم اعضای مجلسین، اصلاح موادی از قانون اساسی را ضروری بدانند و یا هیأت‌های مقننه دوسوم ایالات، مجلس ملی را برای پیشنهاد طرح اصلاحی دعوت نمایند، رأی مثبت کنگره باید به تصویب اکثریت سه چهارم نمایندگان دولتهای عضو برسد تا بازنگری قابلیت اجرا پیدا کند. همچنین به موجب مواد ۳۹۸ تا ۴۰۳ قانون اساسی جمهوری سوسیالیستی فدرال یوگسلاوی پیشنهاد بازنگری از سوی نمایندگان شورای فدرال، ریاست جمهوری، مجالس دولتهای عضو یا استانها و یا شورای فدرال مجلس ملی به عمل می‌آید. پیشنهاد بازنگری پس از بررسی و تصویب دوسوم اعضای مجلس ملی فدرال و مجالس دولتهای عضو رسمیت می‌یابد.

۴. در بعضی از کشورها ممکن است چند شیوه برای بازنگری وجود داشته باشد. مثلاً در کشور فرانسه برای بازنگری در قانون اساسی سه راه پیش‌بینی شده است:

— به موجب ماده ۱۱، رئیس جمهور به پیشنهاد دولت و یا پیشنهاد

26. CHARLES CADOUX: p. 213.

مشترک مجلسین می‌تواند طرحها و لوایح مربوط به سازماندهی قوای عمومی را به رفراندوم بگذارد.

— به موجب قسمت اول ماده ۸۹، ابتکار بازنگری قانون اساسی مشترکاً متعلق به رئیس جمهور و اعضای پارلمان است. پیشنهاد بازنگری باید به تصویب مجلسین برسد. مقررات بازنگری وقتی قطعیت پیدا می‌کند که از طریق آراء عمومی به تصویب رسیده باشد.

— به موجب قسمت دوم ماده ۸۹، رئیس جمهور می‌تواند بدون مراجعه به آراء عمومی پیشنهاد بازنگری را تسلیم کنگره‌ای که متشکل از اعضای دو مجلس باشد، بنماید. در این صورت، رسمیت مقررات بازنگری موکول به رأی اکثریت سه پنجم اعضای کنگره خواهد بود.

ه. محدودیتهای وارده به بازنگری

علاوه بر اینکه عدم انعطاف قانون اساسی شرایط بازنگری را سنگین می‌کند ممکن است به دلایل خاصی از توسل به بازنگری اجتناب شود. بعضی از محدودیتها بدین شرح است:

۱. محدودیت موضوعی: قانون اساسی هر کشور سند سیاسی و حقوقی نظام سیاسی و ارزشهای حاکم بر آن کشور است. تغییرات داخلی هر نظام، تا آن حد که چارچوب و استوانه‌های نظام را برهم نزنند، عادی به نظر می‌رسد؛ اما اگر در ارکان نظام (نظیر شکل حکومت، ارزشهای حاکم بر جامعه، وحدت و تمامیت ارضی کشور و غیره) تزلزلی ایجاد گردد و یا تغییراتی پدید آید، آن نظام محکوم به فروپاشی خواهد بود. در بازنگری قانون اساسی اکثر کشورها معمولاً تغییرات مربوط به ارکان نظام ممنوع است:

— به موجب ذیل ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه موضوع جمهوری بودن حکومت قابل بازنگری نیست.

— به موجب قسمتی از ماده ۵ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا

اصل تساوی نمایندگی دولتهای عضو (هر ایالت دو عضو) در مجلس سنا قابل تجدیدنظر نیست.

— ماده ۷۹ قانون اساسی ۱۹۴۹ آلمان فدرال حذف ساختار نظام فدرال را مطلقاً ممنوع اعلام داشته است، و در نتیجه، بازنگری در این خصوص قابل قبول نیست.

— به موجب ماده ۱۰۰ قانون اساسی ۱۹۷۰ مراکش، موضوع سلطنت و مقررات مربوط به مذهب قابل بازنگری و تغییر نیست.

۲. محدودیت به خاطر اوضاع و احوال: تغییر و اصلاح قانون اساسی می‌بایست در یک جو مطمئن و آرام و به دور از هرگونه فشار داخلی و خارجی صورت گیرد. مثلاً اگر کشور توسط بیگانگان اشغال شود و یا آنکه تمامیت ارضی کشور در خطر باشد، اوضاع و احوال را نمی‌توان مناسب بازنگری و تغییر قانون اساسی دانست. به موجب ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه اگر تمامیت کشور در معرض تهدید و خطر باشد امکان هیچ گونه بازنگری و تغییر قانون اساسی وجود ندارد.

۳. محدودیت زمانی: ممکن است در قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد که در مدت زمان معین قانون اساسی قابل بازنگری نیست. این امر می‌تواند به خاطر آن باشد که مواد قانون اساسی در مدت قابل توجهی مورد تجدیدنظر قرار گیرد و محسنات و معایب آن به خوبی شناخته شود. قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه بازنگری قانون اساسی را قبل از دو دوره قانونگذاری (چهار سال) ممنوع کرده بود.^{۲۷} تعیین محدودیت زمانی در قوانین اساسی منطقی به نظر نمی‌رسد، زیرا ممکن است تحولات جامعه تغییرات قانونی را ایجاب نماید. بدین خاطر است که معمولاً در قوانین اساسی کشورها مقررات محدود کننده زمانی برای بازنگری پیش‌بینی نمی‌شود. به موجب ماده ۱۱۸ قانون اساسی سوئیس قانون اساسی در هر زمان، کلاً و جزئاً، قابل بازنگری است.

27. CHARLES CADOUX: p. 216.

بخش دوم

بازنگری قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران

بند اول:

طرح مسأله

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که میبن نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران»^{۲۸} است، در درجه اول نشأت گرفته از اصول انقلاب اسلامی و در درجه دوم ملهم از اندیشه‌های دموکراتیک غربی است. تدوین قانون اساسی و تجربه اجرای آن در طول ده سال اشکالاتی را مطرح ساخت که در نهایت منجر به بازنگری قانون اساسی در مرداد ماه ۱۳۶۸ گردید و در آن اصلاحات و تغییرات عمده‌ای در امر زمامداری کشور صورت گرفت.

اول. تدوین قانون اساسی ۱۳۵۸

قانون اساسی در گرماگرم شور انقلابی سال ۱۳۵۸ و در موقعی مورد بررسی و تصویب قرار گرفت که عوامل گوناگونی مؤثر در کار تدوین آن بودند:

الف. یکی از این عوامل، بازتاب تندی بود که نسبت به تمرکز قدرت در رژیم سیاسی گذشته وجود داشت. در آن رژیم، علی‌رغم پیش‌بینی نظام تفکیک قوا^{۲۹} و بعضی از نهادهای دموکراتیک^{۳۰}، شاه به

۲۸. دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲۹. اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطیت.

۳۰. اصول ۲۶ و ۳۰ و ۹۱ متمم قانون ق.ا. مشروطیت.

عنوان مظهر قدرت از اختیارات وسیعی نظیر حق انشای قانون^{۳۱}، اعمال قوه مجریه^{۳۲}، عزل و نصب وزرا^{۳۳}، فرمانفرمایی کل قشون^{۳۴}، انحلال پارلمان^{۳۵} و غیره برخوردار بود. نتیجه حاصله از این همه اقتدار، جو سنگینی بود که جامعه ایران را در بنیانگذاری نظام جدید در موضع مقاوم ضد تمرکز قرار داد. بدین جهت در قانون اساسی جدید، علاوه بر اینکه بر نقش مردم^{۳۶} تأکید فراوان شد، اقتدار قوه مجریه بین ارکان متعدد^{۳۷} تقسیم گردید.

ب. عامل دیگر، سرعت چشمگیری بود که در روند انقلاب و استقرار نظام مشاهده می‌شد؛ از جمله آنکه قانون اساسی می‌بایست در کوتاه‌ترین زمان ممکن به تصویب می‌رسید. قانون اساسی متن مؤسس مفاهیم، ارزشها و نهادهای یک نظام سیاسی است. این قانون بیان‌کننده کلیه امور و شؤون کشور و آورنده و تعیین‌کننده صلاحیتهاست. به خاطر این همه مسائل و مطالبی که کاربرد و حتی کلمات آن در سرنوشت جامعه و کشور مؤثر است، تسریع روا نیست. این نکته در قانون اساس جمهوری اسلامی ایران قابل تذکر است.

ج. مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، از یک سوبه حکم نمایندگی از سوی ملت می‌بایست بنیادهای مبتنی بر حاکمیت ملی را پیش‌بینی نماید، و از سوی دیگر، به حکم اسلامی بودن انقلاب حاکمیت اسلام بر تمام امور کشور را رسمیت بخشد. با این خاطر بود که اصول پنجم

۳۱ و ۳۲. اصل ۲۷ متمم ق.ا. مشروطیت.

۳۳. اصل ۴۶ متمم ق.ا. مشروطیت.

۳۴. اصل ۵۰ متمم ق.ا. مشروطیت.

۳۵. اصل ۴۸ ق.ا. مشروطیت.

۳۶. اصول ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۶۲ و ۱۰۷ و ۱۱۴ و غیره ق.ا.

۳۷. اصول ۵ و ۶۰ و ۱۱۳ و ۱۲۴ و ۱۳۳ ق.ا.

(ولایت امر) و ششم (حاکمیت مردم) به دنبال هم تدوین شد و براین اساس، در فصول دیگر روشهای عملی حاکمیت اسلامی و حاکمیت ملی را بیان داشت. جلوه‌های دوگانه حاکمیت در قانون اساسی، هرچند که به نحو قابل قبول و گشاینده‌ای رقم خورده است، معذک در بعضی از موارد بدون اشکال نمی‌توانست باشد.

در هر سیستمی تدوین یک قانون اساسی نمی‌تواند ایده‌آل و بدون کم و کاست باشد. این حالت برای هر قانون موضوعه‌ای قابل تصور است که به هر حال در جریان اجرا معایب آن آشکار و اشکالات آن با تمهیدات متناسب مرتفع می‌شود. اما نباید فراموش کرد که قانون اساسی، به قول رویه کلارد^{۳۸} چادری نیست که هر زمان به گونه‌ای برافراشته شود، بلکه باید از پایه‌ها و ارکان مستحکمی برخوردار باشد تا ثبات نظام به وسیله آن تضمین گردد.^{۳۹}

یکی از راه‌های رفع نقایص و نارساییهای قانون تفسیر آن توسط مقامات و مراجع ذیصلاحی است که پرده از بعضی مبهمات و نارساییها برمی‌دارند. بدین جهت است که در قوانین اساسی، موضوع تفسیر قوانین پیش‌بینی می‌شود. به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود». بدین خاطر در طول سالیان پس از تصویب قانون اساسی، شورای مذکور در مقام تفسیر نتوانسته است بعضی از مشکلات را از سر راه مجریان اصلی قانون اساسی بردارد؛ لکن به خاطر محدود بودن قلمرو تفسیر، طبعاً این شیوه نمی‌توانست برای رفع نقایص و نارساییها وافی به مقصود باشد.

دوم. قانون اساسی در عمل

علاوه بر اشکالاتی که از همان آغاز تدوین قانون اساسی در سال

38. Royer Collard

39. JEAN GICQUEL: Droit constitutionnel, p. 205.

۱۳۵۸ مشخص گردید، تجربه ده ساله اجرای قانون اساسی نشان دهنده این امر بود که سازماندهی تشکیلات مختلف کشور، در حد انتظار، کارآیی لازم را نداشت. اهم موارد اشکال بدین شرح بود:

الف. ناهماهنگی در قوه مجریه

در اصل ۶۰ قانون اساسی قوه مجریه، جز در اموری که مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده بود، از طریق رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا قابل اعمال بود. به دنبال آن در اصولی روشن نهادهای رهبری، ریاست جمهوری، دولت و نیروهای مسلح در فصول هشتم و نهم شکل گرفته بود. و در واقع، زمام امور سلسله متصل قوه مجریه در دست زمامداران متعدد قرار داشت. البته در این خصوص صلاحیت مقام رهبری (اصل ۱۱۰) و مدیریت امور نیروهای مسلح (اصول ۱۴۳ تا ۱۵۱) بدون اشکال چشمگیری قابل اعمال بود. آنچه که در همان آغاز شکل گیری نظام مسأله ساز و مشکل آفرین شده بود، جدایی دو نهاد مجزای ریاست جمهوری و دولت بود. این دو نهاد، هم از لحاظ تفکیک صلاحیتها و هم از لحاظ برخورد صلاحیتها و هم از نظر سلسله مراتب نمی توانست وافی به مقصود و کارساز باشد:

۱. به موجب اصول ۱۱۳ تا ۱۱۵ قانون اساسی، رئیس جمهور که دارای شرایط ویژه است با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود و در واقع نمایندگی مردم در سراسر کشور را بر عهده دارد. اما علی رغم این موقعیت مردمی و مرتبت سیاسی (عالی ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری و ریاست قوه مجریه طبق اصل ۱۱۳) در اداره قوه مجریه نقش قابل توجهی نداشت.

۲. به موجب اصول ۱۲۴، ۱۳۳، ۱۳۵ و ۱۳۶ نصب اعضای قوه مجریه منوط به موافقت یا پیشنهاد رئیس جمهور بود، اما همین که رئیس جمهور اعضای مذکور را به قوه مقننه معرفی می کرد کمترین اختیاری در امور آنان را نداشت، و در واقع، اعمال ریاست قوه مجریه عملاً از وی سلب شده

بود و جز در مورد موافقت با عزل وزیر (اصل ۱۳۶) اختیار دیگری نداشت. ترتیب این گونه اصول با اصول مدیریت (که قدرت نظارت و تصمیم گیری را برای مدیر می شناسد) مغایر بود.

۳. به موجب اصل ۱۳۴ نخست وزیر ریاست هیأت وزیران را بر عهده داشت و بر کار آنان نظارت می کرد. قانون اساسی این نظارت را از مقام مافوق آنان، یعنی رئیس جمهور، سلب کرده بود و اعضای دولت در انجام وظایف و امور خود کاملاً مستقل از رئیس جمهور عمل می کردند. از سوی دیگر، چنانچه بین نخست وزیر و وزیران هماهنگی وجود نمی داشت، نخست وزیر در عزل وزیر به تنهایی قادر به اقدام نبود، زیرا برای این عزل موافقت رئیس جمهور لازم بود. حال اگر وزیر با رئیس جمهور هماهنگ و با نخست وزیر ناهماهنگ می بود نخست وزیر نمی توانست در انجام وظایف ریاست هیأت وزیران ایجاد هماهنگی کند. بنابراین در مدیریت قوه مجریه روند شایسته ای وجود نداشت.

۴. به موجب اصل ۱۳۴ و ۱۳۷ اعضای قوه مجریه فقط در مقابل مجلس مسؤول بودند و مجلس به موجب اصول ۸۷ و ۸۸ و ۸۹ به کار آنان نظارت می کرد، در حالی که رئیس جمهور به عنوان مقام مافوق هیچ گونه قدرت مواخذه ای نداشت.

۵. قسمت مهمی از اعمال قوه مجریه به صورت تصمیم و یا وضع مقررات از سوی دولت انجام می شد. براساس اصل ۱۲۷ رئیس جمهور فقط حق حضور در هیأت وزیران را داشت، بدون آنکه قادر به هماهنگی و اعمال مدیریت صحیح باشد. تنها از طریق اصل ۱۲۶ وی حق نظارت قانونی بر مصوبات هیأت وزیران را داشت، بدون آنکه حق دخالت و اظهارنظر در مصلحت مقررات را داشته باشد.

ب. مسأله مدیریت در قوه قضائیه

قوه قضائیه مرجع تظلمات عمومی و اجرای عدالت در جامعه است. تأمین حقوق همه جانبه افراد جامعه مستلزم ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای

همه می‌باشد. به منظور جلوگیری از مداخلات ناروای قوای دیگر و ایجاد جو سالم در قوه قضائیه، به نحوی که این قوه فارغ از نوسانات سیاسی و اعمال فشار بتواند فاصل حق و باطل و تأمین کننده عدالت اجتماعی باشد، اصول مهمی تدوین گردید که در آن استقلال قوه قضائیه و قضات به نحوی رضایتبخش تأمین شده بود. از آن جمله می‌توان به «مدیریت قوه قضائیه» اشاره نمود. بدین ترتیب که انجام مسئولیتهای قوه قضائیه بر عهده شورایی به نام شورای عالی قضایی گذاشته شده بود که بالاترین مقام قوه قضائیه بود و وظایف سازماندهی، تهیه لوایح قضایی و امور اداری و استخدامی قضات را کلاً بر عهده داشت.

ترتیب مذکور به جهت آنکه قوه قضائیه را از حیطه اقتدار فردی خارج نموده بود مطلوب به نظر می‌رسید. لازم به تذکر است که شورایی بودن عالی‌ترین مقام مسئول قوه قضائیه در صورت آشنایی با فرهنگ شورا می‌توانست مفید و کارساز باشد، و این در صورتی بود که در شورا نیل به هماهنگی، درک مفاهیم مشترک، گریز از تکرور، تمکین نسبت به رأی اکثریت و اتخاذ تصمیم حکمفرما می‌بود. اما با وجود مراتب مثبتی که در تدوین قوه قضائیه پیش‌بینی شده بود، طی ده سال تجربه، این مدیریت به ترتیب شورایی در اجرا با اشکالات فراوان روبرو می‌شد.

ج. مسأله عدم توافق در قوه مقننه

به موجب اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات... باید براساس موازین اسلامی باشد... و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». از طرف دیگر، به موجب اصل هفتادویکم قانون مذکور: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». در این خصوص، حاکمیت ملی، صلاحیت عام تدوین قوانین را بر عهده مجلس می‌گذارد، و از سوی دیگر، حاکمیت اسلامی ایجاب می‌کند که کلیه قوانین بایستی براساس موازین اسلامی باشد. در برخورد صلاحیتهای مذکور، اصل هفتادودوم مقرر

می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است»:^۱ به هنگام تدوین قانون اساسی مسأله حاکمیت شرع بر کلیه قوانین و مقررات، بدون تصور کمترین اشکال، پیش‌بینی شده بود و در رابطه طولی مجلس و شورای نگهبان، برای مجلس هیچ راهی جز تبعیت از نظر شورای نگهبان باقی نمی‌ماند؛ اما در جریان عمل، اصرار فراوان مجلس شورای اسلامی در بعضی از موارد به مقتضیات و مصالح و تأکید فقهای شورای نگهبان بر مشروعیت قوانین، مسائلی را در جامعه مطرح ساخت که در آن مصالح نظام در مقابل موازین شرعی به نحو قابل توجهی خودنمایی نمود. از جمله این موارد موضوع احکام اولیه و ثانویه مطرح گردید. در سال ۱۳۶۰ ریاست مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون اراضی شهری، با ذکر اینکه بعضی از قوانین مصوب به لحاظ تنظیمات کل امور و ضرورت حفظ مصالح یا دفع مفاسدی است که بر حسب احکام ثانویه به طور موقت باید اجرا گردد، از مقام رهبری کسب تکلیف نمود. در پاسخ مورخ ۶۰/۷/۱۹ به مراتب مذکور آمده است: «آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی ایران دخالت دارد که فعل یا ترک آن موجب اختلال نظام می‌شود... پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت دوسوم وکلای مجلس شورای اسلامی با تصریح به موقتی بودن آن مادام که موضوع محقق است و پس از رفع موضوع خود به خود لغو شود» در تصویب و اجرای آن مجازند. بدین ترتیب دست مجلس شورای اسلامی در این قبیل مسائل باز شد.

۲. فتوای مذکور صرفاً ریشه در احکام ثانویه داشت. اما در سالهای اخیر مسائل حادثی در ارتباط با مقتضیات نظام و موازین اسلامی مورد منازعه فقهای شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. از جمله مواردی که مسأله مصلحت نظام را مطرح ساخت، موضوع لایحه کار و استفتای وزیر کار وقت در خصوص الزام کارفرمایان از سوی دولت بود که در مقابل دریافت خدمات دولتی ملزم به اجرای قواعد و مقررات کار باشند

(ماده ۱ لایحه کار). ضمن تأیید مطلب از سوی مقام رهبری در موضعگیری جدید، در واقع، مسأله تراحم قوانین حکومتی با احکام اولیه حل شد.^{۴۰} بدین ترتیب مسأله حل معضلات نظام با شکل جدیدی مطرح گردید تا اینکه به موجب فرمان مورخ ۶۶/۱۱/۱۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام تأسیس شد. نکته قابل توجه در اینجا آن است که اولاً، اقدامات قانونی مذکور در آن زمان خارج از مندرجات قانون اساسی و به اتکای حکم «ولایت» صورت گرفته است، و ثانیاً اینکه در چنین حالتی (برخورد مصلحت نظام و قوانین شرعی) در تشخیص مصلحت، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در عرض یکدیگر قرار گرفتند.

بند دوم:

تأسیس اصل بازنگری قانون اساسی

اول. مسأله بازنگری

اشکالات ناشی از پراکندگی امور در تجربه ده ساله نشان داد که با مدیریت غیرمنسجم، امور به درستی به سامان نمی‌رسد و مسؤولیتها لوٹ می‌گردد. بدین خاطر بود که اندیشه بازنگری و اصلاح قانون اساسی قوت گرفت، در حالی که در قانون اساسی این امر به وضوح پیش‌بینی نشده بود. تنها اشاره‌ای که در این خصوص وجود داشت عبارت مندرج در ذیل اصل یک صد و سی و دوم بود که مقرر می‌داشت:

«در مدتی که وظایف رئیس جمهور بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری است... نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی اقدام نمود.»

البته این عبارت نمی‌توانست گره گشای امر مربوط به بازنگری

۴۰. مجله حوزه، «نهضت قانونگذاری»، شماره ۲۴، بهمن و اسفند ۱۳۶۶، ص ۲۰.

باشد. علی رغم فقدان آیین روش بازنگری، این زمینه فکری ایجاد شده بود که برای دسترسی به امر بازنگری می بایست چاره ای اندیشیده شود. در بهار سال ۱۳۶۸ و در یک جو مساعد، از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شورای عالی قضایی طی نامه های جداگانه درخواست ارائه طریق به منظور تجدیدنظر در قانون اساسی تقدیم مقام رهبری گردید. و بدین ترتیب بود که در تاریخ چهارم اردیبهشت ۱۳۶۸ طی حکمی به رئیس جمهور وقت دستورهای لازم در مورد شورای بازنگری، شیوه بازنگری و موضوعات مورد بازنگری صادر گردید:

الف. در مقدمه این دستور آمده است:

«از آنجا که پس از کسب ده سال تجربه عینی و عملی از اداره امور کشور، اکثر مسئولین و دست اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران براین عقیده اند که قانون اساسی با اینکه دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است دارای نقایص و اشکالاتی است که در تدوین و تصویب آن به علت جو ملتهب ابتدای پیروزی انقلاب و عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی جامعه کمتر به آن توجه شده است؛ ولی خوشبختانه مسأله متمم قانون اساسی پس از یکی دو سال مورد بحث محافل گوناگون بوده است و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی ماست و چه بسا تأخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای انقلاب و کشور گردد و من نیز بنا بر احساس و تکلیف شرعی و ملی خود از مدت ها قبل در فکر حل آن بوده ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می گردید. اکنون که به یاری خداوند بزرگ و دعای خیر حضرت بقیه الله روحی له الفداء نظام اسلامی ایران راه سازندگی و رشد و تعالی همه جانبه خود را در پیش گرفته است، هیأتی را برای رسیدگی به این امر مهم تعیین نمودم که پس از بررسی و تدوین و تصویب موارد اصولی که ذکر می شود، تأیید آن را به آراء عموم مردم شریف و عزیز ایران بگذارند.»^{۴۱}

۴۱. روزنامه جمهوری اسلامی، شماره ۲۸۷۳-۵/۲/۶۸

ب. در این نامه با معرفی بیست نفر اعضای نماینده و اعلام اینکه
قوه مقننه نیز پنج نماینده داشته باشد، ترکیب شورای بازنگری تعیین و
محدوده مسائل مورد بحث بدین شرح مشخص شده است:

۱. رهبری،
 ۲. تمرکز در مدیریت قوه مجریه،
 ۳. تمرکز در مدیریت قوه قضائیه،
 ۴. تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در
آن نظارت داشته باشند،
 ۵. تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی،
 ۶. مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت
رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد،
 ۷. راه بازنگری قانون اساسی،
 ۸. تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی.
- بدین ترتیب کار بازنگری آغاز و موضوعات مذکور طی جلسات
متعدد در شورای یاد شده تدوین و تصویب و در همه پرسی مورخ ۱۳۶۸/۵/۶
به آراء عمومی گذاشته شد و به تصویب رسید.

دوم. اصل بازنگری

یکی از موضوعات مورد بازنگری «اصل بازنگری» است که در
فصل چهاردهم الحاقی (اصل ۱۷۷) قانون اساسی تحت عنوان «بازنگری
در قانون اساسی» پیش بینی شده است. به بررسی مراتب این اصل
می پردازیم:

الف. تشخیص ضرورت بازنگری

زمانداران کشور هر یک اجرای قسمتی از اصول قانون اساسی را
برعهده دارند و هم آنان به هنگام اجرا علی الاصول قادر به کشف نقاط قوت
و ضعف آن هستند و نیز به لحاظ مباشرت در اجرای امور قادر به تشخیص

کاستیها و نیازها خواهند بود. تعدد مراکز قدرت زمامداری و تفکیک قوای ثلاثه به گونه ای است که ضرورت تشخیص را به مقامات متعددی مرتبط می سازد. اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام رهبری ولایت و اشراف بر کل نهادهای سیاسی و اداری و قضایی جامعه را بر عهده دارد^{۴۲} و از طریق همین اشراف است که وی با وقوف به مراتب کاستی و جمع آوری دلایل لازم، مبادرت به امر بازنگری می نماید. در صدر اصل یکصد و هفتاد و هفتم آمده است:

«مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام^{۴۳} طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی ... پیشنهاد می نماید.»

در مقررات مذکور، علاوه بر آنکه تشخیص بازنگری بر عهده رهبری گذاشته شده است، مجمع تشخیص مصلحت نظام را که اصولاً مرکب از سران قوای ثلاثه و مقامات عالیة کشورند^{۴۴} در مقام مشورت موثر قرار داده است.

ب. ترکیب شورای بازنگری

اصل یکصد و هفتاد و هفتم ترکیب شورای بازنگری را بدین شرح بیان نموده است:

۱. اعضای شورای نگهبان،
۲. رؤسای قوای سه گانه،

۴۲. اصول ۵۷ و ۱۵۷ و ۱۷۵ و ۱۷۶ و ۹۱ ق.ا.

۴۳. اصل ۱۱۲ ق.ا.: «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 اموری که رهبری به آنان ارجاع می دهند و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می شود...»

۴۴. تعیین اعضای مجمع تشخیص مصلحت با مقام رهبری است (اصل ۱۱۲) و تاکنون روال براین بوده است که اعضا عبارت از سران سه قوه، فقهای شورای نگهبان، نمایندگان رهبری، وزیر مربوط و... بوده است (حکم امام خمینی، ۱۷/۱۱/۶۶).

۳. اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام،
۴. پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری،
۵. ده نفر به انتخاب مقام رهبری،
۶. سه نفر از هیأت وزیران،
۷. سه نفر از قوه قضائیه،
۸. ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی،
۹. سه نفر از دانشگاهیان،

بطوریکه ملاحظه می‌شود، اعضای شورای بازنگری، مسئولیت و نمایندگی اکثریت نهادهای کلیدی کشور را بر عهده دارند، و بدین ترتیب، ترکیب شورا به لحاظ فنی و تخصصی مناسب به نظر می‌رسد. شورایی که مسؤول بازنگری و تدوین اصول قانون اساسی است، در واقع، ابتکار تعیین محتوای قانون را بر عهده دارد. به عبارت بهتر، «قوه مؤسس» همین شورا است.

در رژیمهایی که مبتنی بر دموکراسی و حاکمیت ملی است قوه مؤسس معمولاً منتخب مردم است و مردم به وسیله نمایندگان اعمال قدرت می‌کنند، همان گونه که از طریق مجلس اعمال قوه مقننه می‌نمایند. نمایندگان در واقع منعکس کننده افکار نیروهای مختلف سیاسی و اجتماعی هستند.

در ترکیب شورای بازنگری مذکور بیشترین اعضا از بین مقامات و مسؤولان اند. اما از سوی دیگر، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری که از طریق انتخابات عمومی تعیین می‌شوند به نمایندگی از سوی مجلس شورا و خبرگان در شورای یاد شده حضور دارند، و بدین ترتیب، می‌توان گفت که نمایندگی مردم در امر تدوین اصول بازنگری نسبتاً محسوس است.

ج. تصویب بازنگری

در جوامع دموکراتیک، قوانینی واجد ارزش است که رأی و نظر

مردم به طور مؤثر بر آن دایر باشد. مراجعه به آراء عمومی عالی ترین درجهٔ مداخلهٔ مردم به شمار می‌رود که با اکثریت آراء خود به قانون اساسی رسمیت و اعتبار می‌بخشند. در این خصوص ذیل اصل یکصد و هشتاد و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد.»

لازم به تذکر است که شورای نگهبان نظارت بر همه پرسی را به عهده دارد (اصل ۹۹). همچنین رئیس جمهور موظف است نتیجهٔ همه پرسی را امضاء نماید و آن را برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد (اصل ۱۲۳).

د. محدودیتهای بازنگری

قانون اساسی محتوی اصول گوناگون با دلایل گوناگون است: قسمتی از اصول مربوط به شیوهٔ ادارهٔ کشور و ایجاد نظم و ترتیب در ارکان امور جامعه، و قسمتی دیگر بیان کنندهٔ ریشه‌ها و جلوه‌های اصلی نظام است. جامعه از یک سو نظام سیاسی و ارزشهای آن را مورد تأیید قرار می‌دهد، و از سوی دیگر، اصول دیگر را برای حسن اجرای امور تصویب می‌نماید.

هرگاه جامعه این ضرورت را احساس کند که بعضی از اصول باید تغییر یابد اقدامات لازم برای بازنگری صورت می‌پذیرد. اما در خصوص اصول تعیین کنندهٔ نظام و ارزشهای اساسی آن، حتی از طریق بازنگری، این تغییر امکان پذیر نیست، زیرا وفاداری نسبت به نظام را مخدوش می‌سازد. مثلاً جامعه‌ای که با خود عهد کرده است نظام سلطنتی را طرد کند و به جای آن نظام جمهوری را برگزیند، وفاداری به نظام ایجاب می‌کند که برای همیشه نظام جمهوری را تغییر نپذیرد. در این خصوص ذیل اصل یکصد و هشتاد و هفتم محدودیتهایی بدین شرح را پیش بینی نموده است:

«محتوای اصول، مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت است و نیز اداره امور کشور به اتکای آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است.»

در اینجا نکته قابل تذکر این است که اصول مربوط به «حقوق ملت» نیز به عنوان یکی از ارکان نظام و از جمله اصول ارزشی به شمار می‌رود. حق این می‌بود که این اصول در زمره موارد «تغییرناپذیر» قرار می‌گرفت.



بررسی و تحلیل

اهم مصوبات شورای بازنگری ۱۳۶۸

شورای بازنگری منصوب از سوی مقام رهبری انقلاب طی چهل و یک جلسه خود اصلاحات، تغییرات و جابجاییهایی را در چهل و هشت اصل مدون به عمل آورد.^{۴۵} در این شورا اولاً وظایف و اختیارات رهبری به طور قابل توجهی افزایش یافت، ثانیاً در سیستم مدیریت قوای مجریه و قضائیه و همچنین صدا و سیما تغییرات کلی و اساسی صورت گرفت، ثالثاً نام «مجلس شورای ملی» به «مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت و رابعاً دو نهاد مهم مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای امنیت ملی که نقشی بسیار تعیین کننده در امور کشور دارند تأسیس شدند و

۴۵. ضمیمه روزنامه رسمی شماره ۱۲۹۵۷-۶/۶/۶۸، اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی، مصوب ۱۳۵۸.

سرانجام اینکه راه تجدیدنظر در قانون اساسی تعیین گردید. اهم موارد مذکور را ذیلاً بررسی می‌نماییم.

بخش اول تغییرات مربوط به رهبری

تغییرات مهم در این خصوص تعدیل توقع شرایط احراز رهبری از یک سو و توسعه اختیارات وی از سوی دیگر است.

بند اول:

تغییر شرایط رهبری

اصول پنجم و یکصد و نهم به ذکر شرایط رهبری پرداخته بود که در بازنگری در آن تغییراتی بدین شرح به عمل آمد:

اول. در صلاحیت علمی رهبر

در اصول یکصد و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی ۱۳۵۸ «مرجعیت» یکی از شرایط بارز و برجسته و لازم برای رهبری به شمار می‌رفت. در اصول اصلاحی مذکور^{۴۶} این شرط حذف و به جای آن^{۴۷} مقرر گردید:

«... خبرگان رهبری درباره همه فقهای واجد شرایط مذکور در اصل

۴۶. اصل یکصد و نهم اصلاحی: «شرایط و صفات رهبر:

۱) صلاحیت علمی لازم برای افتاء در ابواب مختلف فقه،

۲) عدالت و تقوای لازم برای رهبری امت اسلام،

۳) بینش صحیح سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و قدرت کافی برای انجام امور رهبری».

۴۷. اصل یکصد و هفتم اصلاحی.

پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می‌کنند. هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند او را به رهبری انتخاب می‌کنند، و در غیر این صورت، یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند...»

دوم. در انتخاب و پذیرش رهبر

در اصل پنجم سابق پیش‌بینی شده بود که:

«در زمان غیبت حضرت ولی عصر عجل الله تعالی فرجه، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و باتقوا و آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که اکثریت مردم او را به رهبری شناخته و پذیرفته باشند و در صورتی که هیچ فقیهی دارای چنین اکثریتی نباشد، رهبر یا شورای رهبری مرکب از فقهای واجد شرایط بالا طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.»

در اصل یکصد و هفتم نیز ضمن پیش‌بینی پذیرش مردمی رهبر

اعلام شده بود:

«در غیر این صورت، خبرگان منتخب مردم... هرگاه یک مرجع را دارای برجستگیهای خاص در رهبری بیابند او را به عنوان رهبر به مردم معرفی می‌نمایند...»

بطوریکه ملاحظه می‌شود، در اصول مذکور طریق پذیرش مردمی حذف و تنها طریق انتخاب به وسیله خبرگان مقرر گردید. علت آن ظاهراً روشن به نظر می‌رسد، زیرا پذیرش مردمی رهبری فقط در حالت فوق‌العاده تغییر اوضاع و احوال سیاسی و انقلاب واقعیت پیدا می‌کند، و مردم اصولاً رهبر انقلاب را به رهبری کشور برمی‌گزینند، همچنانکه در مورد امام خمینی چنین شده است.

سوم. در رهبری واحد

در اصول پنجم و یکصد و نهم سابق اشاره به «رهبر» و «شورای رهبری» شده بود و ذیل اصل یکصد و نهم مقرر می‌داشت:

«هرگاه یک مرجع را دارای برجستگی خاص برای رهبری بیابند او را به عنوان رهبر به مردم معرفی می‌نمایند، و گرنه سه یا پنج مرجع واجد شرایط رهبری را به عنوان اعضای شورای رهبری تعیین و به مردم معرفی می‌کنند...»

اصل یکصد و هفتم اصلاحی قانون اساسی در بین فقهای واجد شرایط، اولویت را به فقیه دارای اعلی‌ت یا مقبولیت و یا برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم (صلاحیت علمی، عدالت و تقوا و بینش صحیح) داده و اضافه نموده است که: «در غیر این صورت، [خبرگان] یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند». بدین ترتیب موضوع «شورای رهبری» منتفی است.

چهارم. در فقدان رهبری

اصل یکصد و یازدهم سابق مجلس خبرگان تعیین رهبری را در این امر صالح دانسته بود که: «هرگاه رهبر یا یکی از اعضای شورای رهبری از انجام وظایف قانونی رهبری ناتوان شود یا فاقد شرایط مذکور گردد...» وی را از مقام رهبری برکنار نماید. اصل مذکور ضمن تأیید مندرجات سابق با اضافاتی مورد بازنگری قرار گرفته است:

الف. وظیفه خبرگان

در اصل جدید فرضهای مختلف پایان رهبری بیان شده و مقرر گردیده است که: «... در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظف‌اند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام

نمایند...». بدین ترتیب خلأ ناشی از فقدان رهبری، به هر دلیل، رفع گردیده است.

ب. شورای موقت رهبری

چون مقام رهبری ریاست عالی کشور را از جمیع جهات برعهده دارد فقدان وی بدون وجود جانشین ممکن است مسأله آفرین باشد. از سوی دیگر، تعیین جانشین احتمالاً ممکن است نیاز به بررسی خردمندانه و صرف وقت داشته باشد. چون وظایف رهبری تعطیل بردار نیست، بنابراین لازم است که در مدت تعیین رهبری، فرد یا افرادی وظایف وی را بر عهده داشته باشند. این موضوع که در اصل سابق وجود نداشت، اکنون در قسمتی از اصل یکصد و یازدهم مقرر می‌دارد:

«تا هنگام معرفی رهبر شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام همه وظایف رهبری را به طور موقت بر عهده می‌گیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقها، در شورا به جای وی منصوب می‌گردد.»

اصل مذکور برای انجام وظایف رهبری توسط شورا قائل به تفکیک شده است:

۱. این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ (تعیین سیاستهای کلی نظام) و ۳ (فرمان همه‌پرسی) و ۵ (اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها) و ۱۰ (عزل رئیس جمهور) و قسمت‌های «د» و «ه» و «و» بند ۶ اصل یکصد و دهم (نصب و عزل رئیس ستاد مشترک و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی) پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند.
۲. در سایر موارد شورای مذکور بدون کسب نظر مجمع تشخیص مصلحت وظایف رهبری را به عهده می‌گیرد.

بطوریکه ملاحظه می‌شود، شورا برای انجام بعضی از وظایف مهم رهبری ناگزیر از کسب تکلیف از مجمع تشخیص مصلحت نظام است و در این موارد، قدرت محدود دارد. از سوی دیگر، اگر همین شورا بخواهد در ایفای وظایف و اختیارات مقام رهبری (اصل ۱۱۲) اعضای مجمع تشخیص مصلحت را جدیداً انتخاب کند و یا تغییر دهد، قانون اساسی در این خصوص محدودیتی برای شورا قائل نشده است. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا شورای یادشده در مقام اجرا به انجام وظایف خاصه مذکور، می‌تواند اعضای مخالف مجمع تشخیص مصلحت را تغییر دهد یا خیر؟ در اصل مذکور به ناتوانی موقت رهبری نیز اشاره شده و مقرر گردیده است:

«هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت، شورای مذکور در این اصل (اصل ۱۱۱) وظایف او را عهده‌دار خواهد بود.»

بند دوم:

افزایش اختیارات رهبری

اصل یکصد و دهم سابق وظایف و اختیارات مقام رهبری را در شش مورد خلاصه نموده بود. این اصل، بجز امور فرماندهی کل نیروهای مسلح، به تعدادی نصب و عزل موردی و موسمی مقامات عالی و عفو و تخفیف مجازات‌ها خلاصه شده بود. اما رهبر فقید انقلاب عملاً از اختیارات وسیعی برخوردار بود. این توسعه اختیارات در بازنگری قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است که آن را بررسی می‌کنیم:

اول. درسیاستهای کلی نظام

سیاستگذاری در امر کشورداری عبارت از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح

جمعی ملت تأمین شود.^{۴۸} منظور از سیاست کلی دولت در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور و منظور از مصالح جمعی ملت بکارگیری سیاستهای متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و غیره است تا در آن خواسته های مردم برآورده شود.

سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی به شمار می رود که متکی به اصول مهم برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است.^{۴۹} در اداره امور کشور خطوط کلی سیاسی معرف نظام سیاسی و معمولاً پیش بینی شده در قوانین اساسی است:

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران و براساس اصول و ضوابط اسلامی است.»^{۵۰}

در این قانون، خطوط کلی سیاسی در وجوه و ابعاد مختلف پیش بینی شده است: محورهای سیاست عملی (اصل ۳)، سیاست اقتصادی (فصل چهارم)، آزادی و استقلال (اصل ۹)، سیاست خارجی (فصل دهم) و نظایر آن از جمله مواردی است که چارچوب کار زمامداران را مشخص نموده است.

از سوی دیگر، دولت در جریان اجرا ناگزیر از تدوین سیاستهای عملی متنوع و متناسب با زمان و مکان است. در سیستم تفکیک قوا، تدوین سیاستها از طریق طرحها و لوایح (اصل ۷۴) با تصویب مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۱) و اجرای آنها به وسیله دستگاههای اجرایی کشور است (اصل ۶۰). تعیین و اجرای سیاست (سیاستگذاری و

۴۸. نگارنده: مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، انتشارات ریاست جمهوری، ۱۳۶۶، ص ۴۹.

۴۹. رک. دکتر علیمحمد اقتداری: سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولی، تهران، ۱۳۶۶.

۵۰. دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

سیاست‌گذاری) متکی به سلسله‌تلاشهایی است که تنها با مشارکت و مساعی هماهنگ ارکان زمامداری و اجرا در مجموعه حاکمیت امکان‌پذیر خواهد بود و، بنابراین، نمی‌توان آن را در عهده یک فرد یا مقام هرچند عالی تصور نمود.

در نهایت، قوای عالیّه و نهادهای سیاسی کشور زیرنظر ولایت مطلقه امر و امامت امت (رهبری) است (اصل ۵۷) که برطبق اصول قانون اساسی اعمال می‌گردد. آنچه که اصل ۱۱۰ اصلاحی قانون اساسی جدیداً در خصوص سیاستهای کلی نظام در عهده مقام رهبری دانسته بدین شرح است:

۱. تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام،
۲. نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام...

با توجه به آنچه که فوقاً اشاره شد دیدیم که خطوط کلی سیاست در قانون اساسی مقرر گردیده و سیاستهای عملی بر عهده مجموعه مؤثر ارکان دولت است. حال باید دید که منظور از تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران (مذکور در بند ۱ اصل ۱۱۰) چیست که مقام رهبری نسبت به آن رأساً و بدون مشارکت دادن قوای سه گانه کشور، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت، اتخاذ تصمیم می‌نماید. در این خصوص قرینه روشنی وجود ندارد تا حدود و ثغور امر مذکور را به راحتی تشخیص دهیم. پس ناگزیریم با بهره‌گیری از سایر اصول قانون اساسی به بررسی مطلب بپردازیم. در اینجا سه فرض را می‌توان بیان داشت:

فرض اول، مربوط به ولایت و اشراف مقام رهبری بر قوای سه گانه است (اصل ۵۷). در این مورد — همان گونه که قبلاً اشاره شد — تعیین و اجرای سیاست متکی به سلسله‌تلاشها و مساعی هماهنگ ارکان و عواملی است که زیرنظر مقام رهبری قرار دارند. این امر مستلزم تشخیص مسائل و

مشکلات، پیدا کردن طرق مختلف، بررسی و تجزیه و تحلیل نتایج هریک از طرق و انتخاب طریقه ای است که باید پیروی شود.^{۵۱} قانون اساسی وظایف هرکدام را در تدوین و تضمین و اجرا آنچنان مشخص کرده است که اعراض از آن ممکن نیست، به ترتیبی که دخالت و تصرف مقام رهبری به عنوان عالی ترین مدیر سیاسی در هریک از حقوق، موجب آشفتگی نظام می شود و هریک از ارکان نظام، بنا به مورد دخالت و تصرف، از سوی آن مقام عالی (رهبری) در موقعیت متزلزلی قرار می گیرند. بنابراین به نظر می رسد که در این فرض صلاحیت مقام رهبری در مقام ولایت از باب کنترلی باشد که قانون اساسی مقرر داشته است.

فرض دوم، مربوط به مواردی است که قانون اساسی از اصل ۱۱۰ — نظیر فرماندهی کل نیروهای مسلح (بند ۴)، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها (بند ۵)، حل معضلات نظام (بند ۸)، فرمان همه پرسی (بند ۳) — و اصل ۱۷۶ (در تأیید مصوبات شورای امنیت) و اصل ۱۷۷ (در اتخاذ تصمیم در خصوص بازنگری قانون اساسی) در عهده مقام رهبری قرار داده است. این موارد کلاً و هرکدام نیازمند تعیین سیاستهای روشن و مفصلی است که چندان به دور از «سیاستهای کلی نظام» به نظر نمی رسد. البته در بعضی از موارد مذکور بدون هماهنگی با سایر دستگاه ها و ارکان قوای ثلاثه نمی توان به تعیین سیاست مطلوبی دست یافت.

فرض سوم، در خصوص احتمال مستحذات و مواردی است که در مندرجات قانون اساسی نیست، و با وجود مقام رهبری، این موارد در عهده قوای سه گانه قرار نمی گیرد. در این صورت ممکن است مقام رهبری، از باب ریاست کشور، ابتکار جهت گیری سیاسی خاصی را داشته باشد، نظیر ابتکارهایی که رؤسای کشورها در موضع گیریهای بین المللی و یا سیاست داخلی به خرج می دهند. در حقوق اساسی احکام و فرامین ریاست کشور به

۵۱. دکتر علی محمد اقتداری: همان مأخذ، ص ۶۳.

عنوان یکی از منابع حقوق اساسی بیان می‌شود، اما این فرامین نباید با اصول قوانین اساسی و عادی مغایرت داشته باشد.^{۵۲} از سوی دیگر، ناگفته نماند که تعیین سیاستها بدون در نظر گرفتن قابلیت‌های کشور و بدون مشاورت و هماهنگی و همکاری سایر عوامل زمامداری و اجرایی میسر نخواهد بود. به هر حال، اگر این فرض را بپذیریم مقام رهبری در تعیین سیاست کلی نظام با مشورت مجمع تشخیص مصلحت (که اصولاً متشکل از مقامات و مسئولان مهم کشور است) اتخاذ تصمیم می‌نماید.

با وجود مراتب یاد شده، استنباط از اصل مذکور (تعیین و نظارت بر سیاستهای کلی نظام، موضوع بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰) فعلاً امر نظری است. به هر صورت، تجربیات و اوضاع و احوال آتی کشور جایگاه دقیق این اصل را مشخص خواهد کرد.

دوم: فرمان همه‌پرسی

همه‌پرسی یا مراجعه مستقیم به آراء عمومی در سه صورت متصور است:

۱. همه‌پرسی اساسی، که برای تجدیدنظر در قانون اساسی صورت می‌گیرد.

۲. همه‌پرسی سیاسی، وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق‌العاده، با مراجعه به اکثریت آراء مردم، اعتماد آنها را نسبت به خود جلب می‌کند.

۳. همه‌پرسی تقنینی، وقتی است که مجلس ملی در مسائل مهم قصد وضع قانون دارد، که در این صورت، برای حصول اطمینان از چگونگی بازتاب مردم اصل موضوع را به آراء عمومی می‌گذارد.

قانون اساسی ۱۳۵۸، در اصول ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۲۳ و ۱۳۱ اشاره به همه‌پرسی نموده بود. به موجب اصل ۵۹:

۵۲. دکتر قاسم زاده: حقوق اساسی، چاپ هفتم، ابن سینا، تهران ۱۳۴۰، ص ۱۲.

«در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد...».

آنچه در این مورد مبهم و نارسا می نمود، سکوت قانون در مورد مقام آغازکننده و پیشنهاددهنده همه پرسی بود. این مطلب تلویحاً از اشاره قسمتی از اصل ۱۳۱ استنباط می شد که مقرر می داشت:

«... شورای موقت ریاست جمهوری وظایف و اختیارات رئیس جمهور را جز امر همه پرسی بر عهده دارد.»

ولی در قانون وظایف و اختیارات و مسؤولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۵/۸/۲۲ استنباط به گونه دیگری شد و ماده ۱۰ آن قانون مقرر داشت:

«رئیس جمهور موظف است نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی ظرف مدت پنج روز امضاء نموده و برای اجرا به مسؤولین ابلاغ نماید.»

در بازنگری قانون اساسی، از یک سو «فرمان همه پرسی» بر عهده مقام رهبری قرار گرفته (بند ۳ اصل ۱۱۰) و از سوی دیگر مقرر گردیده است که «مصوبات شورای بازنگری پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد.» (اصل ۱۷۷). بدین ترتیب، می توان اکنون صورتهای سه گانه (اساسی - سیاسی - تقنینی) همه پرسی را در قانون اساسی یافت.

سوالی که در اینجا مطرح می شود این است که آیا همه پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی شاهد تمام موارد (اساسی - سیاسی - تقنینی) می شود یا خیر؟ بویژه آنکه در ذیل اصل مذکور مقرر گردیده است: «درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.» از سوی دیگر، قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۸/۴/۴ در آستانه بازنگری قانون اساسی به تصویب مجلس شورای

اسلامی رسیده است.^{۵۳} ظاهر این قانون، مطلق همه‌پرسی، در تمام موارد است. در این زمینه نیازمند توضیحاتی هستیم:

۱. در مورد همه‌پرسی اساسی (بازنگری قانون اساسی) قسمتی از اصل ۱۷۷ تصریحاً اعلام می‌دارد که: «رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم در مورد همه‌پرسی «بازنگری قانون اساسی» لازم نیست». بدین ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت که اصل مذکور (اصل ۵۹) شامل همه‌پرسی اساسی نمی‌شود.
 ۲. در بازنگری قانون اساسی جای مقام و مرجع درخواست‌کننده مراجعه به آراء عمومی (مذکور در اصل ۵۹) همچنان خالی است. تنها نقطه اتکا در آغازگری و پیشنهاد همه‌پرسی، همان موضوع فرمان همه‌پرسی است که در عهده مقام رهبری قرار دارد (بند ۳ اصل ۱۱۰). می‌دانیم که در سلسله مراتب مقامات، مقام رهبری بر قوه مقننه نظارت و اشراف دارد (اصل ۵۷). بدیهی است موضوع فرمان همه‌پرسی از سوی وی را نمی‌توان «درخواست» تلقی نمود که مورد بررسی و تصویب مجلس قرار گیرد. در اینجا اگر موضوع فرمان همه‌پرسی را عام بدانیم (که از ظاهر عبارت چنین برمی‌آید)، در این صورت، فرمان همه‌پرسی تقنینی از سوی مقام رهبری، معارض «درخواست» مذکور در اصل ۵۹ تلقی می‌گردد، و اگر فرمان مذکور را محدود به همه‌پرسی سیاسی بنماییم، در این صورت، مقام درخواست‌کننده مراجعه به آراء عمومی همچنان نامشخص می‌ماند. در نهایت، چون در صدر اصل ۵۹ به «اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه به آراء عمومی» اشاره شده است، با احتیاط، به نظر می‌رسد که چون هدف وضع قانون است و تکلیف وضع قانون اصولاً (از راه همه‌پرسی) و نهایتاً (در قانونگذاری عادی) به عهده مجلس قرار دارد، مقامات صالح پیشنهاد همه‌پرسی همان مقامات صالح پیشنهاد به صورت لوایح و طرحهای قانونی باشند. در این خصوص اصل ۷۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد:
- «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و

۵۳. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۲۹۱۴-۱۳/۴/۶۸.

طرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

بدین ترتیب، می‌توان پیشنهاددهندگان موضوعات و مسائلی را که باید به آراء عمومی گذاشته شود (و درخواست آنان به تصویب مجلس برسد)، هیأت وزیران یا نمایندگان مجلس فرض نمود.

سوم. عزل و نصب رئیس صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۷۵ سابق مقرر می‌داشت که رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون) «زیر نظر مشترک قوای سه گانه قضائیه، مقننه و مجریه اداره خواهد شد. ترتیب آن را قانون معین می‌کند».

در اجرای اصل مذکور، قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۹/۱۰/۸ در مواد ۱ و ۲ مقرر می‌داشت که هریک از قوا با تعیین یک نماینده، به صورت شورای سرپرستی، سازمان را اداره خواهند نمود. این نمایندگان می‌بایست از سوی قوای سه گانه انتخاب و معرفی می‌شدند. از سوی دیگر، به موجب بند ۴ ماده ۷ قانون مذکور «تعیین مدیر عامل با اکثریت آراء از افراد خارج از خود» با شورای سرپرستی بود. در مقررات مذکور برای مقام رهبری نظارت مستقیم پیش‌بینی نشده بود.

اهمیت صدا و سیما و نقش تبلیغاتی تعیین‌کننده آن، سازمان را به صورت یک نهاد سیاسی مؤثر درآورده بود. بدین خاطر «تمرکز از مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند»^{۳۷} در دستور کار شورای بازنگری قرار گرفت. اصل ۱۷۵ اصلاحی مقرر می‌دارد:

«در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت.»

در این اصل رئیس سازمان منصوب مقام رهبری است، و در نتیجه، در مقابل او مسئولیت دارد. از طرف دیگر، نظارت نمایندگان قوای سه گانه بر امور صدا و سیما مستلزم مسئولیت رئیس مذکور در مقابل قوای سه گانه نیز می باشد. این مسئولیت مضاعف در مقابل دو مقام غیرهمعرض قابل تأمل است. اگر بفرض، در نظارتهای دوگانه مذکور (رهبری و شورای قوای سه گانه) اختلافی پیش آید، به لحاظ سلسله مراتب، ظاهراً نظارت مقام رهبری بر نظارت نمایندگان قوای سه گانه مرجح خواهد بود، که در این صورت، موضوع نظارت شورای قوای سه گانه ضعیف و عملاً منتفی به نظر می رسد. به هر حال، ذیل اصل ۱۷۵ مقرر می دارد:

«خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند.»

چهارم. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

قانون اساسی سیستم تفکیک قوای سه گانه (اصل ۵۷) را مقرر داشته است، بدین ترتیب که هریک از قوای مذکور وظایف مربوط به خود را انجام دهد. اما ممکن است بین آنها ارتباطی موضوعی در خصوص سازمان و تشکیلات و مسائلی وجود داشته باشد و یا تعارضی در صلاحیت آنها مشاهده شود. از طریق تنظیم روابط می توان موجبات تشریک مساعی بین سه قوه را به منظور نیل به هماهنگی و حسن اجرای امور فراهم نمود. قانون اساسی ۱۳۵۸ مسئولیت «تنظیم روابط قوای سه گانه» را بر عهده رئیس جمهور قرار داده بود (اصل ۱۱۳ سابق). در بازنگری، این موضوع تحت عنوان «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» (بند ۷ اصل ۱۱۰) جزء صلاحیتهای مقام رهبری قرار گرفته است.

عنوان مذکور یک اصل کلی است که از طریق آن نمی توان به جزئیات مشخص و روشنی دست یافت، زیرا اوضاع و احوال کشور در هر زمان مستلزم تدبیر و حرکت متناسب است. تنظیم روابط، در واقع، یک کردار سیاسی است که نمی توان آن را در قالب موضوعات مشخصی

درآورد؛ اما به هر حال، در صورت بروز و وقوع اختلاف، مقام رهبری به علت اشرافی که بر قوای سه گانه دارد می تواند به حکمیت و داوری بنشیند و اختلاف فی مابین را، هر چه که باشد، حل کند. بدیهی است در این صورت اصول قانون اساسی حاکم بر قوای مذکور همچنان می بایست پابرجا باشد.

پنجم. حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام

تجربه ده ساله در جمهوری اسلامی ایران نشان داد که علی رغم وجود نهادها و سازمانهای گوناگون و تفکیک قوا و تعیین تکلیف هریک در قانون اساسی، انجام وظیفه و اتخاذ تصمیم در برخی از امور به راحتی قابل اعمال نیست. قانون اساسی دارای اصول ثابتی بود که گریز یا انحراف از آن موجب شکستن حرمت و آمریت آن می شد. این امر البته نمی توانست به صلاح جامعه ای باشد که خود را ملتزم و متعهد نسبت به حاکمیت قانون می داند.

از جمله مواردی که منشأ اشکالات و اختلافات گردید، مسئله تعارض بین صلاحیت مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بر سر برخورد مصالح نظام با موازین شرعی بود که شرح و جریان آن در صفحات پیش بیان گردید.

امر مذکور، در فرمان ۶۸/۲/۴ به عنوان یکی از موارد تتمیم قانون اساسی پیشنهاد شد، و بدین ترتیب، اصل کلی «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» جزء وظایف و اختیارات رهبر قرار گرفت (بند ۸ اصل ۱۱۰).

مقام رهبری برای تصمیمات فوق العاده یا مجمع مذکور را به مشورت می طلبد و یا آنکه حل مسائل را به آنان می سپارد. برای روشن شدن امر به بررسی آن می پردازیم:

الف. تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط رهبری تشکیل می‌شود و قانون اساسی در خصوص ترکیب اعضای مجمع اعلام داشته است که: «اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید.» (اصل ۱۱۲)؛ اما با توجه به فرامین صادره^{۵۴} ملاکی بدین ترتیب در مورد اعضای ثابت و متغیر مشخص گردیده است:

۱. رؤسای قوای سه گانه،
۲. فقهای شورای نگهبان،
۳. نمایندگان ویژه رهبری،
۴. وزیر مربوط،
۵. رئیس کمیسیون مربوطه مجلس.

ب. وظایف مجمع بدین ترتیب قابل دسته‌بندی است:

۱. حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان: به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی «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» تشکیل می‌شود، و پس از مشورتهای لازم اتخاذ تصمیم می‌نماید. نظر به اینکه مجمع در این خصوص ناگزیر از ورود به جزئیات امر می‌باشد، نیاز به یک آییننامه داخلی دارد. به همین خاطر ذیل اصل مذکور چنین مقرر داشته است:
- «مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. همکاری با رهبری در حل معضلات نظام: اصل ۱۱۰ (۸) یکی از

۵۴. فرمان ۶۶/۱۱/۱۷ امام خمینی و فرمان / ۶۸ آیه الله خامنه‌ای.

وظایف و اختیارات رهبری را «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» مقرر داشته است. هرچند که تاکنون حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به عنوان موضوع اصلی حل معضلات نظام شناخته شده است، اما این عبارت (معضلات نظام) مبهم و کلی به نظر می‌رسد و می‌تواند شامل هر مسأله‌ای در قلمرو اختیارات و مسؤولیتهای هریک از قوای سه‌گانه باشد. از سوی دیگر، عبارت «از طریق عادی قابل حل نیست» راه را برای هرگونه گریز از نظام تعیین شده در قانون اساسی باز می‌گذارد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که اصل مذکور دست مقام رهبری را با کمک مجمع تشخیص مصلحت نظام در دخالت و تصرف نسبت به کلیه امور باز گذاشته است.

۳. مشاوره رهبری: به موجب قسمتی از اصل ۱۱۲ «مجمع تشخیص مصلحت نظام... مشاوره در اموری [را] که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد» بر عهده دارد. بنابراین مجمع مذکور که اکثر اعضای آن را مقامات و مسئولان عالیمقام تشکیل می‌دهند به عنوان مشاور، مقام رهبری را یاری می‌نمایند. از جمله موارد مشاوره‌ای که قانون اساسی بدان تصریح نموده بدین شرح است:

- ۱) «تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» (بند ۱ اصل ۱۱۰).
- ۲) «مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی... پیشنهاد می‌نماید.» (اصل ۱۷۷).

۴. سایر وظایف:

- ۱) «در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر... شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام همه وظایف رهبری را بر عهده

می‌گیرد.» (اصل ۱۰۷).

(۲) «این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمتهای «د» و «ه» و «و» بند ۶ اصل یکصد و دهم پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند.» (اصل ۱۰۷).

(۳) اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام در شورای بازنگری قانون اساسی عضویت دارند (اصل ۱۷۷).

بخش دوم تغییرات و متمیم در قوای عالیۀ کشور

در بازنگری قانون اساسی تغییرات عمده و اضافاتی در وظایف و اختیارات قوای ثلاثه صورت گرفته است که اهم آنها بدین ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد:

بند اول:

در قوه مقننه

اول. در مورد نام مجلس

نام مجلس در قانون اساسی ۱۳۵۸ «مجلس شورای ملی» پیش‌بینی شده بود. مناقشات سیاسی سال اول انقلاب، مقام رهبری را برآن داشت که نام «مجلس شورای اسلامی» را برگزیند. این تغییر نام هر چند که موضوعاً جزء تغییرات قانون اساسی به شمار می‌رود، اما قوه مقننه در جلسه مورخ ۵۹/۴/۳۱ خود با قید دو فوریت تصویب نمود که نام مجلس «مجلس شورای اسلامی» تعیین گردد و علاوه برآن، به موجب ماده ۱ قانون بازنگری «در تمامی اصول و سرفصلها و مقدمه قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران، عبارت «مجلس شورای ملی» به «مجلس شورای اسلامی» تغییر یابد».

دوم. در تفویض اختیار تصویب اساسنامه دستگاه‌های دولتی

اصل ۸۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ در موارد ضروری اختیار تفویض وضع بعضی از قوانین را از سوی مجلس به کمیسیونهای داخلی خود داده بود، به شرط آنکه این قوانین به صورت آزمایشی و موقت اجرا گردد و تصویب نهایی آن با مجلس باشد.

از سوی دیگر، موضوع تصویب اساسنامه سازمانهای دولتی موجب اشغال وقت مجلس بود. اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که ایجاد امور عمومی و یا تأسیس مؤسسات عمومی باید به موجب قانون و در حدود قانون اساسی باشد. به عبارت بهتر، این امر از صلاحیتهای مجلس شورای اسلامی به شمار می‌رود و ظاهراً به نظر می‌رسد که این امر قابل واگذاری نباشد. اما از سوی دیگر، هریک از مؤسسات دولتی دارای اساسنامه ویژه هستند تا براساس آن بتوان اعمال وظیفه نمود. این اساسنامه نوعاً جنبه فنی و تخصصی دارد و مطالبی نیست که در پارلمان محل بحث و گفتگو قرار گیرد، بخصوص اینکه بعضاً دارای مطالب مشابه است. بنابراین ضمن اینکه اصل تأسیس سازمان به تصویب مجلس می‌رسد تصویب اساسنامه را می‌توان به نهاد دیگری واگذار کرد. در بازنگری قانون اساسی ظاهراً این موضوع مدنظر قرار گرفته و پاراگراف ذیل بدین شرح به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی اضافه گردیده است:

«همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و هشتم با شورای

نگهبان است. علاوه براین، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

با توجه به این مراتب قانونی:

— تصویب دائمی اساسنامه‌ها به وسیله «کمیسیون ذیربط» به منزله «قانون» بوده، همانند قوانین مستلزم نظارت شورای نگهبان خواهد بود. این موضوع از ظاهر عبارت «با رعایت اصل هفتاد و دوم»^{۵۵} مذکور در اصل اصلاحی مشهود است.

— تصویب دائمی اساسنامه‌ها به وسیله «دولت» به منزله «تصویب‌نامه و آیین‌نامه» بوده، و مستلزم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی — که ناظر بر قانونیت مصوبات هیأت وزیران است (اصل ۱۳۸) — می‌باشد.

علی‌رغم وجوه قانونی مذکور در خصوص مطابقت اساسنامه‌های مصوب با قانون اساسی و یا سایر قوانین به نظر می‌رسد که خلط موضوع پیش آمده باشد، زیرا در قسمتی از اصل آمده است که:

«مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است.»

۵۵. اصل ۷۲ ق.ا.: «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 به عهده شورای نگهبان است.»

۵۶. ذیل اصل ۱۳۸ ق.ا.: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

همچنین در قسمتی دیگر مقرر شده است:

«مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

نظارت دوگانه ای که در عبارات مذکور برای «مصوبات دولت» مقرر گردیده ظاهراً منطقی به نظر نمی رسد، و با این وصف می توان گفت چنانچه به جای «مصوبات دولت» در عبارت اول «مصوبات کمیسیون» عنوان شود، ایراد یاد شده به ترتیب ذیل رفع خواهد شد:

«مصوبات کمیسیون نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است.»

سوم. در نظارت سیاسی بر اعمال رئیس جمهور

قانون اساسی ۱۳۵۸ حق سؤال (اصل ۸۸) و حق استیضاح (اصل ۸۹) وزیران و اعضای دولت را برای قوه مقننه مقرر داشته بود. این حقوق هنوز به قوت خود باقی است. در بازنگری قانون اساسی حق سؤال و حق استیضاح از رئیس جمهور نیز بدین شرح مقرر گردیده است:

۱. به موجب اصل ۸۸ اصلاحی «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور... درباره یکی از وظایف [وی] سؤال کنند، رئیس جمهور... موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد. و این سؤال نباید در مورد رئیس جمهور بیش از یک ماه... به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

۲. به موجب قسمت دوم اصل ۸۹ اصلاحی «در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن

در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل طرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس جمهور، اکثریت دوسوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دادند، مراتب جهت اجرای بند ۱۰ اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد». در این ارتباط، براساس اصل ۱۱۰ (۱۰) «عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور... [با] رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم» از وظایف و اختیارات مقام رهبری است.

در خصوص اصل مذکور، نکته‌ای جالب توجه مشاهده می‌شود: در بین انواع دموکراسی^{۵۷} سیستم ایران از جهت انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم^{۵۸} مشابه سیستم ریاستی و از جهت تعیین دولت که انتخاب غیرمستقیم مردم^{۵۹} می‌باشد مشابه سیستم پارلمانی است. در این خصوص مجلس شورای اسلامی که مشروعیت خود را مستقیماً از مردم

۵۷. دموکراسیهای معاصر براساس روابط مردم با دولت طبقه‌بندی می‌شود:
- ۱) اگر مردم مستقیماً رئیس را انتخاب کنند، دموکراسی ریاستی (présidentielle) نامیده می‌شود. به این رژیم تفکیک قوا نیز می‌گویند (نظیر امریکا).
 - ۲) اگر حکومت مع‌الواسطه توسط مردم و از بین نمایندگان مردم تعیین گردد، دموکراسی قراردادی (conventionnelle) و یا هیأت اجرایی وابسته (exécutif dépendant) نامیده می‌شود (نظیر سوئیس).
 - ۳) اگر خارج از اتکای مردم و مجلس، رئیس کشور برای تعیین دولت دخالت کند و آن را به تأیید مجلس برساند، دموکراسی پارلمانی (parlementaire) گفته می‌شود (نظیر انگلستان).

۵۸. اصل ۱۱۴ ق.ا.: «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود...».

۵۹. الف) اصل ۱۳۳ ق.ا.: «وزرا به پیشنهاد رئیس جمهور برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند...»

ب) اصل ۸۷ ق.ا.: «رئیس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد...»

می‌گیرد^{۶۰} بر دولت که مشروعیت خود را از طریق رئیس جمهور و مجلس به دست می‌آورد، برتری دارد. این برتری البته قابل توجیه و منطقی به نظر می‌رسد؛ اما در آنجا که رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی هردو دارای مشروعیت یکسان مردمی هستند (علاوه برآن، رئیس جمهور دارای مشروعیت فراگیر ملی و عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است)، مسأله نظارت مجلس بر وی (در مقام ریاست جمهوری نه ریاست دولت) بحث برانگیز به نظر می‌رسد.

چهارم. در نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر تصویب‌نامه‌های دولت

اصل ۱۲۶ سابق مقرر داشته بود:

«تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد.»

نظارت رئیس جمهور بر مصوبات هیأت دولت، قبل از بازنگری قانون اساسی، به لحاظ اینکه ریاست هیأت وزیران با نخست‌وزیر بود (اصل ۱۳۴ سابق)، موجه به نظر می‌رسید، اما اکنون به خاطر آنکه «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است...» (اصل ۱۳۴ اصلاحی) وی خود در تصویب مصوبات مباشرت و مشارکت دارد، و علی‌الاصول، نظارت او بر قانونیت مصوبات به ترتیب مذکور (اصل ۱۲۶ سابق) منتفی است. پس اگر فرض نظارت را باز قبول داشته باشیم مقام دیگری این امر را می‌بایست بر عهده می‌گرفت. ذیل اصل ۱۳۸ اصلاحی، نظارت مذکور را بدین ترتیب بیان داشته است:

«تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای

۶۰. اصل ۶۲ ق.ا.م.: «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مجلس انتخاب می‌شوند تشکیل می‌گردد...»

اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد».

در اصلاحیه اخیر دو نکته قابل توجه است:

نکته اول مربوط به «مقام ناظر» بر مصوبه دولت است. در خصوص ضرورت واگذاری وضع مقررات به دولت (که علی‌الاصول وضع هرگونه مقررات مربوط به اعمال قوه مقننه است) دلایل سیاسی و فنی ارائه شده است^{۶۱} نظیر:

۱. تعداد زیاد آییننامه‌ها و عدم فرصت کافی در قوه مقننه برای وضع آنها،

۲. نیاز به صلاحیت فنی در وضع آییننامه‌ها و عدم امکان آن برای مجلس،

۳. احتیاط سیاسی قوه مقننه در وضع آییننامه‌ها و واگذاری عمده آن به قوه مجریه.

حال به دلایل مذکور یا هر دلیلی که تصور شود، ارسال مصوبات به رئیس مجلس ممکن است موجب درگیر شدن قوه مقننه باشد، هرچند که «مقام ناظر» رئیس مجلس است نه مجلس. اما به هر حال، فضای قوه مقننه از طریق رئیس مجلس از نظر مصلحتی (علاوه بر نظارت قانونی) می‌تواند نسبت به مصوبات دولت مؤثر و بازدارنده باشد و کار دولت را در سرعت اجرای امور با وقفه یا اشکال مواجه سازد.

نکته دوم مربوط به همزمانی اقدام دولت در «ابلاغ برای اجرا» و «اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی» است. ایرادی که بر این ترتیب وارد به نظر می‌رسد این است که امکان دارد مصوبه در حال اجرا و یا اجرا شده پس از مدتی، به دلیل خلاف قانون بودن، توسط رئیس مجلس برای

۶۱. دکتر عبدالحمید ابوالمحمد: حقوق اداری، انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۵۸، تهران ۱۳۵۳،

ج ۱/ ص ۵۹ و ۶۰.

تجدید نظر به هیأت وزیران باز پس فرستاده شود. در این صورت؛ اصلاح مؤخر بر اجرای مقررات به یقین خالی از اشکال نخواهد بود.

بند دوم:

قوة مجریه و طرح نوین ریاست جمهوری

وجود دو نهاد مجزای «ریاست جمهوری» و «دولت» مقرر در قانون اساسی ۱۳۵۸، از همان آغاز شکل گیری نظام، برای جامعه ما مسأله ساز و مشکل آفرین شده بود. این دو نهاد، هم از لحاظ تفکیک صلاحیتهای، هم از لحاظ برخورد صلاحیتهای و هم از نظر سلسله مراتب نمی توانست وافی به مقصود و کار ساز باشد. اشکالات عملی گوناگون در خصوص عدم تناسب موقعیت مهم رئیس جمهور با اختیارات وی، در نصب و عزل وزیران، در مصوبات و تصمیمات و سیاستها، و عدم هماهنگی در مدیریت قوه مجریه به خوبی مشهود بود، به ترتیبی که جز اصلاح اصول برای تأسیس یک «قوة مجریه منسجم و هماهنگ» راه دیگری به نظر نمی رسید. به هر حال، در بازنگری قانون اساسی پست نخست وزیر کلاً حذف، و ریاست دولت و وظایف و اختیارات مربوط، به ریاست جمهوری واگذار شد. اهم موارد بدین شرح است:

اول. در هیأت وزیران

در نظام نوین قوه مجریه، میدان وسیع «ریاست هیأت وزیران» و مسائل مربوط به آن در اختیار رئیس جمهور قرار گرفت، که مجموعه اصول اصلاحی و تتمیمی آن بدین شرح قابل بررسی است:

الف. ریاست هیأت وزیران

به موجب اصل ۱۳۴ اصلاحی «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیمهای وزیران و هیأت دولت می پردازد و با همکاری

وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم الاجراء است. رئیس جمهور در برابر مجلس مسؤول اقدامات هیأت وزیران است». در اصل مذکور چند نکته قابل توجه است:

۱. نظارت: نظارت از جمله اصول کلیدی مدیریت به شمار می‌رود که در اصل مذکور مندرج است. بدین ترتیب، رئیس جمهور که ابتکار تأسیس هیأت وزیران را (که علی‌الاصول با توجه به برنامه سیاسی مشخصی ایجاد می‌شود) بر عهده دارد، ضرورتاً نظارت بر کار وزیران در چگونگی اجرای برنامه دولت را بایستی بر عهده داشته باشد؛ زیرا هم او مسؤول نتایج خوب و بد کار هیأت خواهد بود، همچنانکه در ذیل اصل مذکور اشاره شده که «رئیس جمهور در برابر مجلس مسؤول اقدامات هیأت وزیران است».

۲. هماهنگی: وزیران در قوه مجریه دارای دو سمت «وزارت» و «عضویت هیأت وزیران» هستند: در سمت «وزارت» (براساس اصل ۱۳۳) و براساس سیاستهای تعیین شده مسؤولیتهای مشخصی بر عهده دارند، و در سمت «عضویت هیأت وزیران» متفقاً در امور دولت اشتراک مساعی می‌کنند. قانون اساسی در هردو مورد هماهنگ سازی «تصمیمهای وزیران» (در مقام وزارت) و حفظ هماهنگی «تصمیمات هیأت وزیران» را بر عهده رئیس جمهور قرار داده است. تکیه و تأکید بر هماهنگی موجب افزایش قوت و قدرت دولت است و از تشتت و مقابله عوامل اندرونی آن جلوگیری می‌نماید. تأکید قانون اساسی بر این اصل تا آن حد می‌باشد که رئیس جمهور علاوه بر کسب رأی اعتماد فردی «وزیران» از مجلس (اصل ۱۳۳) موظف است برای «هیأت وزیران» نیز پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر رأی اعتماد بگیرد (قسمت اول اصل ۸۷). قرینه تأکید به هماهنگی

در این خصوص مشهود است که در دوران تصدی نیز رئیس جمهور «در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند» (قسمت دوم اصل ۸۷) تا به این ترتیب حتی المقدور شبهه اختلاف در مقابل مجلس از میان برداشته شود، و به نظر می‌رسد که مجلس در صورت بقای اختلاف نتواند به دولت رأی اعتماد بدهد.

۳. همکاری: هماهنگی بین وزیران به ترتیب مذکور مستلزم اجابت عملی هریک از آنان در همکاری با رئیس جمهور، در «تعیین خط مشی های دولت» و در «اجرای قوانین» است. در واقع، می‌توان گفت التزام به همکاری از سوی وزیران با رئیس جمهور، شرط لازم برای تحقق هماهنگی در تصمیمات دولت خواهد بود. در غیر این صورت، حتی نظارت بر کار وزیران و قصد هماهنگ ساختن امور از سوی رئیس جمهور به وی این امکان را می‌دهد تا وزیران هماهنگ را عزل نماید (اصل ۱۳۶).

۴. حل اختلاف: تقسیم و تفکیک منطقی وظایف بین دستگاه‌های مختلف یکی از ضروریات به نظر می‌رسد. وظایف خاص مدیریت دولتی شامل امور مختلفی است که براساس آن وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی ایجاد می‌گردد و حدود اختیارات هریک از وزیران را قانون معین می‌کند (اصل ۱۳۳). علاوه بر آن، مجموعه دولت در مقام اشتراک مساعی دارای وظایف و اختیارات تفکیک شده است. گاه اتفاق می‌افتد که در تعیین قلمرو وظایف دستگاه‌ها ابهامهایی به نظر می‌آید که یا ناشی از قانون و یا ناشی از اقدام دولت و اختلاف برداشت میان مقامات مجری است. به هرحال و بدین ترتیب، اختلاف نظر و تداخل وظایف محتمل است. تجربیات گذشته نشان‌دهنده پدیداری اختلافاتی از این دست بوده است. این امر در بازنگری مورد توجه قرار گرفته و در اصل ۱۳۴ مراتبی برای حل اختلاف مقرر شده است که بدین ترتیب نتیجه‌گیری می‌شود:

— در صورتی که اختلاف نظر و یا تداخل وظایف ناشی از قانون

باشد، مجلس شورای اسلامی از طریق «تفسیر یا تغییر قانون» قادر به حل اختلاف و تفکیک وظایف خواهد بود.

— در صورتی که اختلاف و تداخل در وظایف جنبه اجرایی داشته باشد، برای حل اختلاف «تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود لازم الاجراء است».

ب. ریاست برنامه و بودجه و امور استخدامی

تهیه بودجه کل کشور بر عهده دولت (اصل ۵۲) و تعیین برنامه و خط مشی دولت بر عهده رئیس جمهور و رئیس هیأت وزیران است (اصل ۱۳۴):

— امور برنامه و بودجه از جهت تأمین و اجرا ریشه در کلیت جامعه دارد، و مابه الاشتراک کلیه دستگاه ها و سازمانهای عمومی است. برنامه و بودجه هماهنگ ارتباط مستقیم با شبکه مشترک دولتی دارد و لازمه تصمیمات هماهنگ دولت نیز می باشد.

— امور اداری و استخدامی نیز از جهت تنظیم نظام اداری جامع و نظام استخدامی یکسان و متعادل از جمله وسایل و ابزار کار دولت است. اصولاً هیچ دستگاه دولتی را نمی توان فارغ از امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی دانست. این امور مشترک شایسته استقرار در مرکز دولت و هیأت وزیران می باشد که مرکز مشترک کل دستگاه های دولتی است.

در رژیم گذشته سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور وابسته به نخست وزیر بود. پس از انقلاب و حتی پس از تصویب قانون اساسی سازمانهای مذکور همچنان وابسته به نخست وزیری ماند. از سوی دیگر، مسئولیت نخست وزیر بسیار محدود و در برابر مجلس فقط «مسئول اقدامات هیأت وزیران» بود (اصل ۱۳۴ سابق).

مسأله عدم مسئولیت فردی نخست وزیر موجب شده بود که موضوع سازمانهای وابسته به نخست وزیری (و از جمله سازمانهای مذکور) این سؤال

را مطرح سازد که «آیا می‌توان اینچنین سازمانهایی را که وسیله و ابزار نظارت نخست‌وزیر بر کار وزیران و هماهنگی تصمیمات دولت و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت... است از نخست‌وزیری منتزع و به وزارتخانه‌ای واگذار نمود؟»^{۶۲} در پاسخ به سؤال مذکور شورای نگهبان اعلام داشت:

«وجود یا ایجاد سازمانهای وابسته به نخست‌وزیری که وسیله و ابزار نظارت نخست‌وزیر بر کار وزیران و هماهنگی تصمیمات دولت و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و به طور کلی مربوط به وظایف نخست‌وزیر است مغایر قانون اساسی نمی‌باشد و انتزاع سازمانهای مزبور از نخست‌وزیری و واگذاری آنها به وزارتخانه‌های دیگر با قانون اساسی مغایر است...»^{۶۳}

با وجود این، مجلس شورای اسلامی به موجب قانون ۶۷/۱۰/۱۶ «سازمان برنامه و بودجه» را به «وزارت برنامه و بودجه» تغییر داد و شورای نگهبان نیز با توضیحاتی این تغییر را خلاف شرع و قانون اساسی ندانست.^{۶۴}

در ارتباط با مورد مذکور، اصل ۱۲۶ جدید مقرر می‌دارد:

«رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را بر عهده دیگری بگذارد.»

بدین ترتیب، رئیس جمهور به عنوان رئیس هیأت وزیران، با در اختیار داشتن سازمانهای مذکور، ابزار لازم را برای نظارت و هماهنگی در

۶۲. نامه ۳۶۱۷۸-۶۳/۵/۲۰ نخست‌وزیر به شورای نگهبان (نقل از کتاب دکتر سید جلال الدین مدنی: حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، سروش، تهران ۱۳۶۶، ج ۴/ص ۴۴۸).

۶۳. نامه ۱۶۱۹-۶۳/۷/۳ شورای نگهبان به نخست‌وزیر (همان مأخذ، ص ۴۴۸).

۶۴. شورای نگهبان-۶۳/۱۰/۲۷ (همان مأخذ، ص ۳۵۸): «نظارت وزارت برنامه و بودجه جهت پیشگیری از دوباره کار و هدر رفتن نیروی انسانی و مالی و برای پیشرفت عملیات عمرانی طبق برنامه‌ها و طرحهای پیش‌بینی شده با اشراف نخست‌وزیر بر کلیه امور اجرایی و نظارتی که بر حسب اصل ۱۳۴ قانون اساسی بر کار وزیران دارد، منافعی نیست...».

اختیار دارد. بدیهی است که وی در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب اصل ۱۲۶ مذکور بر عهده دارد «در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسؤول است» (اصل ۱۲۲).

ج. اعطای نمایندگی ویژه

قانون اساسی وظایف رئیس جمهور و هیأت وزیران را در اصول متعدد تصریحاً مشخص نموده و تعیین حدود وظایف و اختیارات وزیران را به قانون عادی محول ساخته است (اصل ۱۳۳). بنابراین، وظایف و اختیارات همه اعضای رئیسه قوه مجریه براساس قانون است (اصل حاکمیت قانون). مقتضای حاکمیت قانون استمرار و ثبات و پایداری آن است؛ اما گاه اتفاق می افتد که به دلیل رخدادهای فوق العاده، اموری اتفاقی و ناپایدار و گذرا پیش می آید که حل و فصل آن فوری و ضروری است و در کوتاه مدت دسترسی به قانون متناسب و ویژه ممکن نیست. در چنین حالتی دولت ناگزیر به اتخاذ تصمیم متناسب و شایسته خواهد بود. این گونه امور به لحاظ آنکه در ردیف امور پیش بینی شده نیست عنوان «موارد خاص» پیدا می کند. در این خصوص اصل ۱۲۷ جدید مقرراتی بدین شرح را بیان داشته است:

«رئیس جمهور می تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده یا نمایندگانی ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد، تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.»

ظاهر این اصل نشان می دهد که نمایندگی ویژه در مورد اموری است که ابعاد مختلف (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و غیره) دارد، و نماینده ویژه علی الاصول بایستی از این طریق بتواند از سوی تمامی اعضای دولت تصمیمات لازم را اتخاذ نماید و اقدامات شایسته را معمول دارد. بنابراین با تعیین نماینده از سوی رئیس جمهور و تصویب مأموریت از

سوی هیأت وزیران، به نماینده مزبور مشروعیت لازم برای اتخاذ تصمیمات گوناگون داده می‌شود.

د. کمیسیونهای دولت

اصل براین است که هیأت دولت تحت ریاست رئیس جمهور مرجع اصلی اتخاذ تصمیم در سیاستهای کلی دولت است؛ اما بعضی از امور دارای جنبه‌های تخصصی و فنی است، به ترتیبی که فقط ارتباط با وزارتخانه‌های همخانواده پیدا می‌نماید و در حوصله بحث سایر وزیران نیست. با توجه به فراوانی کار دولت و عدم تعلق ارتباط صحیح وزیران با مسائل مذکور (صرف نظر از هماهنگی که در کلیه امور باید وجود داشته باشد) می‌توان امور تخصصی را، با تصویب هیأت وزیران، به هیأت کوچکتری از وزیران واگذار نمود. در این خصوص قسمتی از اصل ۱۳۸ اصلاحی مقرر می‌دارد:

«دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراء است.»

ه. تصمیمات دولت

دولت از یک سو به عنوان مقام اجرایی کشور اتخاذ تصمیمهای گوناگون می‌نماید، و از سوی دیگر، در اجرای قوانین ولی برای انجام وظایف خود به وضع تصویبنامه و آییننامه می‌پردازد (اصل ۱۳۸ اصلاحی). اقدامات مذکور طبیعت دوگانه (تصمیم و تصویب) دارد، اما ظاهراً قانون اساسی این دو موضوع را از یکدیگر تفکیک ننموده. به ترتیبی که کلیه اموری که در هیأت وزیران به تصویب می‌رسد، عنوان «تصویبنامه» پیدا می‌کند، و البته تمام موارد نیز به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر

به هیأت وزیران بفرستد (ذیل اصل ۱۳۸ اصلاحی).
به هرحال، بی تردید هیأت وزیران همواره ناگزیر از اتخاذ تصمیمهایی است که در مجموعه مقررات قرار نمی گیرد. برای تفکیک این دو امر می توان، در مورد مقررات، عنوان «تصویبنامه» را مطابق قانون اساسی اختیار نمود، و در مورد تصمیمها، عنوان «تصمیمنامه» و یا «صورجلسه تصمیمات» هیأت وزیران را برگزید. در این صورت، موارد اخیر نیازی به نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی ندارد، و به نظر می رسد که عمل خلاف قانون اساسی نیز صورت نگرفته باشد.

دوم. در نصب و عزل وزیران

در بازنگری قانون اساسی، با انتقال وظایف نخست وزیر، ابتکار هدایت و اداره قوه مجریه کلاً در اختیار رئیس جمهور قرار می گیرد. بدین ترتیب، نصب (اصل ۱۳۳) و عزل (اصل ۱۳۶) و قبول استعفای (اصل ۱۳۵) وزیران در قوه مجریه با رئیس جمهور است و آنان فرداً و جمعاً در مقابل وی مسؤول اند (اصل ۱۳۷). در خصوص عزل، رئیس جمهور رأساً اقدام می کند، اما به هرحال، برای نصب وزیران و تکمیل دولت موافقت مجلس لازم است (اصل ۱۳۶).

نکته ای که در اینجا قابل توجه به نظر می رسد این است که در صورت خلأ در مدیریت وزارتخانه ها (مثلاً به دلیل عزل و یا رأی عدم اعتماد به بعضی از وزیران) ذیل اصل ۱۳۵ اصلاحی مقرر می دارد:

«رئیس جمهور می تواند برای وزارتخانه هایی که وزیر ندارند حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید.»

این حق قبل از بازنگری قانون اساسی برای نخست وزیر این گونه مقرر شده بود که:

«نخست وزیر می‌تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه‌ها را بپذیرد.»^{۶۵}

در مورد اخیر شورای نگهبان در مقام تفسیر چنین نظر داده است:
«در مواردی که برحسب ضرورت به طور موقت نخست وزیر متصدی وزارتخانه‌ای می‌شود باید با تصویب رئیس جمهور و تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.»^{۶۶}

در موردی که قانون اساسی به رئیس جمهور اجازه می‌دهد به مدت سه ماه برای وزارتخانه بدون وزیر، سرپرست معین نماید، به نظر می‌رسد که این اقدام نیازی به تصویب مجلس نداشته باشد؛ زیرا اگر قرار بود مجلس سرپرست تعیین شده را تأیید نماید این تأیید به منزله رأی اعتماد به وزیر تلقی می‌شد و سرپرست مذکور عملاً عنوان «وزیر» را پیدا می‌کرد.
به هر حال، در صورت تعیین سرپرست برای وزارتخانه بدون وزیر، به نظر می‌رسد که رئیس جمهور مسؤول اقدامات او در مقابل مجلس باشد.

سوم. معاونان رئیس جمهور

با حذف پست نخست‌وزیری، رئیس جمهور اشتغالات فراوانی را بر عهده دارد و بعید به نظر می‌رسد به تنهایی قادر به تصدی و مباشرت کل امور باشد. اصل ۱۲۴ اصلاحی مقرر می‌دارد:

«رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیأت وزیران و مسؤولیت هماهنگی سایر وزارتخانه‌ها را بر عهده دارد.»

تعیین معاون از سوی رئیس جمهور مسؤولیت وی را در قبال وظایف و اختیارات قانونی اش منتفی نمی‌کند.

۶۵. ذیل اصل ۱۴۱ سابق.

۶۶. نامه ۹۳۴۱-۱۶/۵/۶۲ شورای نگهبان به ریاست جمهوری (همان مأخذ، ص ۴۳۵).

چهارم. توقف، فقدان و پایان ریاست جمهوری

قانون اساسی ۱۳۵۸ در اصول ۱۳۰ تا ۱۳۲ مقرراتی را در مورد توقف یا فقدان ریاست جمهوری مقرر داشته بود، بدین ترتیب که در زمان غیبت یا بیماری کمتر از دو ماه و در صورت فوت و کناره گیری یا بیماری بیش از دو ماه و عزل او، شورایی به نام شورای موقت ریاست جمهوری تشکیل می شد. شورا تمام وظایف و اختیارات و امور ریاست جمهوری را، جز امر همه پرسی، به عهده داشت. در صورت فقدان قطعی رئیس جمهور به دلایل مذکور، این شورا موظف بود ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در زمان شورای موقت، استیضاح و عزل دولت و تجدیدنظر در قانون اساسی ممنوع بود.

در بازنگری، اصول مذکور بدین ترتیب اصلاح گردید:

الف. به جای «شورا» معاون رئیس جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیتهای وی را بر عهده می گیرد. «در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف او گردد و نیز در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می کند.» (اصل ۱۳۱).

ب. «شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود.» (اصل ۱۳۱).

ج. «در مدتی که اختیارات و مسئولیتهای رئیس جمهور بر عهده معاون اول او یا فرد دیگری می باشد، وزرا را نمی توان استیضاح کرد یا به آنان رأی اعتماد داد و نیز نمی توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه پرسی اقدام نمود.» (اصل ۱۳۲).

د. «استعفای رئیس جمهور به رهبر تقدیم می شود.» (اصل ۱۳۰).
اضافه می نماید که موضوع بیماری و غیبت کمتر از دو ماه رئیس

جمهور (که در اصل ۱۳۰ سابق مقرر شده بود) در بازنگری مورد توجه قرار نگرفته است. حال، بر فرض پیش آمدن حالت مذکور می‌توان گفت که در این خصوص نیز معاون اول می‌تواند اختیارات و مسؤولیتهای رئیس جمهور را به عهده بگیرد.

بند سوم:

در مدیریت قوه قضائیه

اول. پیشینه

نگارندگان قانون اساسی ۱۳۵۸، تحت تأثیر خاطرات تلخ رژیم گذشته (که قوه قضائیه را عملاً در حد یک وزارتخانه و تحت مدیریت وزیر دادگستری داشت) به منظور جلوگیری از مداخلات ناروای قوای دیگر اصولی را تدوین نمودند که مجموعاً استقلال این قوه و حفظ و حراست حقوق مردم به نحواطمینانبخشی پیش‌بینی شده بود. اما با وجود مراتب مثبتی که در تدوین قوه قضائیه وجود داشت، پس از گذشت قریب ده سال به نظر می‌رسید که اشکالاتی در اداره امور این قوه وجود داشته باشد و بی شک این اشکالات خود می‌توانست همواره مانعی برای تسکین وجدان جامعه و تأمین آرمانهای حقوقی و قضایی ملت باشد.

علت اصلی توقع بازنگری در امر قوه قضائیه، موضوع شورایی بودن این قوه بود. به موجب اصل یکصد و پنجاه و هفتم سابق «به منظور انجام مسؤولیتهای قوه قضائیه شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل می‌گردد که بالاترین مقام قوه قضائیه است...»، و بدین ترتیب، کلیه مسؤولیتهای ناشی از مدیریت عالی قوه قضائیه به طریق شورایی اجرا می‌شد. نظر به اینکه اتخاذ تصمیم در امور فقط با عزم و اراده راسخ امکان‌پذیر است طبعاً شورای عالی سابق، به لحاظ تعدد آراء و نظرات و همچنین افکار و سلیقه‌های متفاوت اعضای شورا، عملاً نمی‌توانست تأمین‌کننده اصل مذکور باشد.

دوم. وضع فعلی

الف. در ریاست قوه قضائیه

اصل ۱۵۷ اصلاحی مقرر می‌دارد:

«به منظور انجام مسؤولیتهای 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 برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.»

با این ترتیب، رئیس قوه قضائیه ابتکار عمل در ایجاد تشکیلات ضروری، تهیه و تدوین لوایح قضایی و امور اداری و استخدامی قضات را (اصل ۱۵۸ اصلاحی) شخصاً بر عهده دارد، و عموماً تمام مسؤولیتهای شورای عالی قضایی سابق بر عهده وی قرار گرفته است. اکنون می‌توان گفت که در این تغییر، تصمیم‌گیری بسیار آسان است؛ اما سپردن تصمیمات مهم نظیر عزل و نصب و انتقال قضات و نظایر آن در دست یک مقام، قابل تأمل به نظر می‌رسد. البته رئیس قوه قضائیه در بعضی از موارد نظیر نصب رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور با مشورت قضات دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۲ اصلاحی) و تغییر محل خدمت و سمت قضات، به اقتضای مصلحت جامعه، پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور (اصل ۱۶۴ اصلاحی) اقدام می‌نماید، اما به هرحال، اتخاذ تصمیم با شخص وی می‌باشد.

ب. وزیر دادگستری

در اصل یکصد و شصتم سابق مقرر شده بود:

«وزیر دادگستری کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد...»

در بازنگری اصل مذکور، به منظور سبک کردن کار رئیس قوه قضائیه، به وی اختیار داده شده است که اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت، وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزیران، به عنوان عالی ترین مقام اجرایی، پیش بینی می شود. در مورد این اصل دو نکته قابل توجه است.

نکته اول در مورد کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای مجریه و مقننه است. عمده ترین موارد مقرر بین قوه قضائیه و قوای دیگر موضوع لوایح و بودجه است:

۱. یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» (اصل ۱۵۸) است. از سوی دیگر، «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می شود...» (اصل ۷۴). به این ترتیب، وزیر دادگستری لایحه تهیه شده در قوه قضائیه را اخذ می کند و آن را برای تصویب به هیأت وزیران می برد. لوایح قضایی معمولاً متضمن قواعد و موازین تخصصی، فنی و حقوقی است که بررسی آن باید به یک گروه تخصصی سپرده شود. هیأت وزیران نوعاً با موضوعات مذکور سنخیت ندارد، اما می توان قضیه را بدین صورت توجیه نمود که تصویب لوایح قضایی توسط هیأت وزیران به تناسب موضوع هماهنگیهای لازم را بین قوای قضائیه و مجریه ایجاد می کند. از سوی دیگر، می توان این سؤال را مطرح ساخت که چنانچه هیأت دولت لوایح قوه قضائیه را تصویب نکند چه راه قانونی برای خروج از بن بست وجود خواهد داشت؟ به هر حال، قانون اساسی برای این سؤال پاسخ مجاب کننده ای ندارد. این حالت، مسأله استقلال قوه قضائیه (اصل ۱۵۶) را نیز با اشکال مواجه می سازد.

۲. «بودجه سالانه کل کشور (و من جمله بودجه قوه قضائیه) از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد...» (اصل ۵۲). در این خصوص نیز وزیر دادگستری کار

دفاع از بودجه مربوط را در هیأت وزیران و در مجلس بر عهده خواهد داشت. قوه مجریه و قوه مقننه از این طریق می‌توانند قوه قضائیه را در مضیقه و فشار قرار دهند.

نکته دوم مربوط به قسمت دوم اصل ۱۶۰ می‌باشد که مقرر می‌دارد: «رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت، وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود.»

از این جهت که قسمتی از وظایف رئیس قوه قضائیه را وزیر دادگستری انجام می‌دهد، این امر تفویض اختیار^{۶۷} محسوب می‌شود و دارای آثار حقوقی است:

۱. رابطه حقوقی بین رئیس قوه قضائیه و وزیر دادگستری یک رابطه سازمانی است. به همین جهت، رئیس قوه هر موقع مقتضی بداند می‌تواند اختیارات واگذار شده را لغو نماید و آن را شخصاً بر عهده بگیرد.
۲. اختیارات مذکور از حیطه سازمان قوه قضائیه خارج نمی‌شود، و در نتیجه، رئیس قوه قضائیه مسئولیت نهایی امور تفویض شده را بر عهده دارد. از سوی دیگر نیز منطق سازمانی ایجاب می‌کند که وزیر دادگستری نسبت به امور مذکور در مقابل رئیس قوه قضائیه مسئول باشد نه مقام دیگر. رئیس قوه قضائیه بنابراین حق خواهد داشت همواره نسبت به اجرای صحیح اختیارات نظارت نماید و در صورت لزوم اختیارات را لغو کند.
۳. قانون اساسی اثر قانونی خاصی را به مراتب تفویض اختیار رئیس قوه قضائیه به وزیر دادگستری مترتب ساخته است؛ بدین ترتیب که

۶۷. رک. دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی: حقوق اداری. انتشارات دانشگاه، تهران ۱۳۵۴، ج ۱/

وزیر دارای همان اختیارات و وظایفی است که قوانین برای سایر وزرا پیش‌بینی کرده است (ذیل اصل ۱۶۰). بیان این مطلب این نگرانی را به وجود می‌آورد که در آن وزیر دادگستری «اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات» را، به لحاظ وزارت و عضویت در قوه مجریه، در دست داشته باشد؛ یعنی از نظر پاسخگویی در خصوص موارد مذکور همانند سایر وزیران در مقابل رئیس جمهور و مجلس (اصل ۱۳۷) مسؤول باشد. منطق اداری در این خصوص ایجاب می‌کند که وزیر دادگستری — حسب مورد — در مقام معاونت رئیس قوه قضائیه قرار گیرد. به عبارت روشن‌تر، می‌توان گفت وزیر دادگستری، در قسمت اول اصل ۱۶۰ اصالتاً عضو قوه مجریه است، و در خصوص قسمت دوم اصل مذکور وکالتاً از سوی رئیس قوه قضائیه عمل می‌کند. بنابراین، حق و تکلیفی که قانون اساسی به ترتیب مذکور برای وی مقرر داشته قابل تأمل است.

بند چهارم. در تأسیس شورای عالی امنیت کشور

در اصل ۱۱۰ سابق تشکیل شورای عالی دفاع ملی بر عهده رهبری، در مقام فرماندهی کل نیروهای مسلح، قرار داشت. این شورا مرکب از رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران، وزیر دفاع و دو مشاور به تعیین رهبر بود که در خصوص امور لشکری و نظامی (دفاعی) اتخاذ تصمیم می‌نمود.

هرچند که از ظاهر ترکیب شورای عالی دفاع چنین به نظر می‌رسید که امور انتظامی خارج از حیطه اقتدار آن شورا باشد، با وجود این، موضوع تعیین رئیس شهربانی جمهوری اسلامی ایران توسط فرماندهی کل قوا مورد اختلاف رئیس جمهور و نخست‌وزیر وقت قرار گرفت که شورای نگهبان تفسیراً اعلام نمود که:

«نصب رئیس شهربانی کل کشور به عنوان فرماندهی کل نیروهای مسلح براساس اصل ۱۱۰ موجه نیست و وظایفی که برای فرماندهی

کل نیروهای مسلح در این اصل تعیین شده شامل آن نمی‌شود.^{۶۸}

به موجب قانون «راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» مصوب ۶۲/۶/۸ شورای امنیت کشور، به منظور مشورت در امور امنیتی با وزیر کشور و زیر نظر وی تشکیل گردید. اما تجربه ده ساله اخیر، خصوصاً زمان جنگ، نشان داد که امور کشوری و لشکری از جهت امنیت ملی و استقلال و تمامیت ارضی کشور و همچنین روابط خارجی به یکدیگر مربوط می‌شود. این ارتباط مورد توجه شورای بازنگری قانون اساسی قرار گرفت و شورای عالی واحدی (اصل ۱۷۶) تحت عنوان «شورای عالی امنیت ملی» تشکیل شد که به بررسی آن می‌پردازیم:

اول. هدفها و وظایف شورا

قسمت اول اصل ۱۷۶ مقرر می‌دارد:

«به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱. تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری،
۲. هماهنگ نمودن فعالیتهای سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی،
۳. بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.»

بنابراین ملاحظه می‌شود که «امور دفاعی - امنیتی» در محدوده سیاستهای واحد (سیاستهای تعیین شده از سوی مقام رهبری) قرار می‌گیرد، و در نتیجه، از این طریق هماهنگیهای لازم در تأمین امنیت داخلی و

۶۸. نامه ۲۱۴۸۰-۲۶/۱۰/۶۰ نخست وزیر و پاسخ شورای نگهبان (دکتر سید جلال الدین مدنی: همان مأخذ، ص ۴۰۸).

پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی به عمل می‌آید.

دوم. ترکیب شورا

قسمت دوم اصل ۱۷۶ اعضای شورای عالی امنیت ملی را بدین شرح مقرر نموده است:

- رؤسای قوای سه گانه،
 - رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح،
 - مسئول امور برنامه و بودجه،
 - دو نماینده به انتخاب مقام رهبری،
 - وزیر امور خارجه، کشور و اطلاعات،
 - حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.
- اهمیت شورا از این جهت مشخص می‌شود که در ترتیب مذکور تمام مقامات و مسئولان کلیدی کشور که به نحوی از انحاء در تأمین خواسته‌های شورای عالی و اعمال هدفهای دفاعی - امنیتی مؤثرند، عضویت دارند و مجتمعاً قادرند تصمیمات فوق‌العاده‌ای را اتخاذ نمایند.

سوم. تشکیلات درونی شورا

قسمت سوم اصل ۱۷۶ مقرر می‌دارد:

«شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هریک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود.»

مقررات مذکور در بیان تشکیل شوراهای فرعی، از باب تمثیلی، شورای دفاع (در امور دفاعی) را از شورای امنیت (در امور امنیتی) متمایز ساخته است. این تفکیک نشان‌دهنده این است که شورای عالی امنیت

ملی در مقام تدوین و تعیین خط مشی کلی و هماهنگی قرار دارد و آنگاه که تصمیمات کلی مشخص گردید، در مقام اجرا، امور دفاعی و امور امنیتی علی‌الاصول از یکدیگر تفکیک می‌شوند، که در این صورت:

اولاً، نیروهای انتظامی طبق معمول (با تجویز مقام رهبری و تعیین رئیس جمهور) زیر نظر وزیر کشور و شورای امنیت کشور، در سطح داخلی مراقب امنیت کشور هستند.

ثانیاً، نیروهای نظامی زیر نظر رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح و شورای دفاع (و تحت ریاست فائده فرمانده کل نیروهای مسلح) مسئولیت حفظ حدود و ثغور کشور را بر عهده می‌گیرند.

ناگفته نماند که این تقسیم‌بندی موضوعی، هیچگاه مانع آن نخواهد بود که نیروهای مسلح در مواقع لزوم تحت نظارت فعال مقام رهبری (فرماندهی کل نیروهای مسلح) و با هماهنگی شورای عالی امنیت ملی (به ریاست رئیس جمهور) عمل کنند. زمان جنگ و شرایط اضطراری ممکن است چنین وضعیتی را ایجاب کند.

چهارم. حدود اختیارات و مصوبات شورای عالی و شوراهای فرعی

آخرین قسمت اصل ۱۷۶ مقرر می‌دارد:

«حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.»

الف. مصوبات شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی نهادی است که تحت ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود و برطبق سیاستهای کلی تعیین شده از سوی مقام رهبری اقدام می‌کند. مقام رهبری که تعیین‌کننده سیاستهای کلی نظام است (بند ۱ اصل ۱۱۰) ناظر بر حسن اجرای آن (بند ۲ اصل ۱۱۰) نیز هست. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که مقام مذکور نظارت بر حسن

اجرای امور و از جمله تصمیمها و مصوبات شورای عالی امنیت ملی را داراست، همچنانکه مصوبات آن پس از تأیید آن مقام (رهبری) قابل اجراست (ذیل اصل ۱۷۶).

با تصریحی که در این خصوص به عمل آمده است هیچ قرینه‌ای وجود ندارد که شورای مذکور از سوی قوای مقننه و مجریه مأذون و در مقابل آنها مسؤول باشد.

قانون اساسی تصریحی به مواد مصوبات شورا ننموده است، اما به وضوح چنین به نظر می‌رسد که این شورا می‌تواند در حدود سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور و هماهنگی فعالیتهای مربوط در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی (اصل ۱۷۶) مصوباتی داشته باشد. نظر به اینکه شورای مذکور مستقل از قوای ثلاثه و از جمله قوه مقننه است، به نظر می‌رسد که مصوبات آن در حکم قانون لازم الاجراء باشد.

نکته‌ای که در این خصوص جلب نظر می‌کند این است که کار شورا و مصوبات آن در مواردی که ارتباط با سیاستهای دفاعی - امنیتی دارد ممکن است به امور جنگ و صلح منجر گردد و شورا در محدوده سیاستهای مقام رهبری پیمان نظامی یا قرارداد صلح با یک یا چند کشور را تصویب نماید. در این خصوص به نظر می‌رسد که اقدامات مستقل شورا، هر چه که باشد، نمی‌تواند مغایر سایر اصول قانون اساسی باشد.

ب. حدود اختیارات شوراهای فرعی

ظاهراً به نظر می‌رسد که قانون به انجام امور شوراهای فرعی حاکمیت داشته باشد و قانونگذار بتواند با توجه به مصالح کشور حدودی را بر وظایف و اختیارات آنها مقرر دارد. اما قانون اساسی عوامل قدرتمندی را مقرر داشته است که براساس آنها مجلس شورای اسلامی در مقام وضع قانون در این خصوص قدرت محدودی دارد. این عوامل عبارتند از:

۱. فرماندهی کل نیروهای مسلح: این عامل که بر کلیه نهادهای

سیاسی کشور و از جمله مجلس شورای اسلامی ولایت مطلقه دارد، مستقل عمل می‌کند. در این خصوص «تعیین سیاستهای دفاعی- امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری» (بند ۱ اصل ۱۷۶) است، و به این ترتیب، علی الظاهر قانونگذار نمی‌تواند اختیارات چندانی در تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی مذکور داشته باشد. از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی که در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع می‌کند (اصل ۷۱)، نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد (اصل ۷۲). حد مقرر در این مورد را می‌توان همان حکم مندرج در بند ۱ اصل ۱۷۶ (سیاستهای تعیین شده از سوی مقام رهبری) دانست.

۲. شورای عالی امنیت ملی: شوراهای فرعی هر کدام اجراکننده یکی از وظایف شورای عالی امنیت ملی هستند. ارتباط مذکور ایجاب می‌کند که هر شورای فرعی — که تحت ریاست رئیس جمهور یا مقام مأذون از سوی اوست — با هماهنگی شورای عالی اقدام کند. شورای عالی نیز به سهم خود در محدوده سیاستهای مقام رهبری قرار می‌گیرد که مستقل از قوه مقننه و قانونگذاری است.

با توجه به مراتب مذکور، مسأله تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی به موجب قانون (قسمتی از ذیل اصل ۱۷۶) در محدوده‌های یاد شده بسیار ناچیز و یا غیرعملی خواهد بود.

● نتیجه

۱. قانون اساسی به خاطر قلمرو وسیع و نفوذ عمیقی که بر تمامیت جامعه سیاسی دارد، لزوماً باید واجد اصول و معیارهایی باشد که به راحتی جذب جامعه و سطوح مختلف آن گردد تا بر پایه آن هدایت و تنظیم امور به راحتی میسر شده، آورنده نظم و امنیت در زندگی سیاسی، اجتماعی،

اقتصادی و فرهنگی مردم باشد و بدین خاطر باید همواره از جامعیت، تناسب، تطابق و مقبولیت لازم برخوردار باشد تا از طریق آن بتوان روابط سیاسی زمامداری و مردم را در شرایط مطلوب و منصفانه تنظیم نمود.

۲. تغییرات و تحولات سیاسی و اجتماعی به گونه ای است که هر جامعه سیاسی را همواره با مسائل و مستحذات جدیدی روبرو می سازد. در نتیجه این دگرگونیهاست که قانونمندی جامعه همراه با تحول زمان دستخوش تغییرات و تحولات قرار می گیرد. قانون اساسی، به عنوان سند حقوقی و سیاسی جامعه، چون مرتبط با زندگی مردم است خواه ناخواه در چنین حالتی به بازنگری و تغییرات لازم نیاز دارد تا جامعیت، تناسب و مقبولیت آن همواره تأمین گردد.

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تجربه کوتاه اجرای آن (از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۶۸) هرچند که در جریان تحولات فراوان اجتماعی قرار نداشت، اما در تاروپود واقعیتهای و تجربه اجرا نشان داد که مشکلاتی بر سر راه اجرای آن وجود دارد که دارای ابعاد فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، اداری و غیره است. به هر حال، صرف نظر از اینکه اشکال مربوط به قانون، اجرای قانون و یا مجریان قانون بود، قانون اساسی کشور ما مورد تغییرات اصولی قرار گرفت.

۴. در تغییرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر نگرشهای گوناگون، تأکید فراوان بر تمرکز امور مدیریت در نهادهای مهم سیاسی شده است. بدین ترتیب، ظاهراً به نظر می رسد که در تصمیم گیری و اجرای امور در نهادهای مربوط موانع و مشکلات بازدارنده از میان رفته باشد.

۵. بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ همانند تدوین و

تصویب اصل قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ در مدت کوتاه (ظرف چند ماه) صورت گرفت. تجربه ثابت نموده است که شتاب فراوان در امر تأسیس و قانونگذاری از تعمق، دقت و ظرافت مفاهیم و الفاظ می‌کاهد، به ترتیبی که پس از تصویب، در ارزیابی اصول و مواد اشکالاتی ظاهر می‌گردد که رفع آن دیگر امکان‌پذیر نیست. در بررسی اصول مورد بازنگری ایرادهایی مشاهده گردید که دلیل آن را صرفاً می‌توان ناشی از شتابزدگی در بازنگری دانست.

۶. با ارزیابی اصول مورد بازنگری به نکات مثبت و منفی متعددی برمی‌خوریم، اما به هر حال، میزان توفیق در اجرای صحیح اصول اصلاحی و تمیمی را باید به زمان واگذار کرد.