

1392/06/12

قانون اساسی درباره نظارت بر رهبری چه می‌گوید؟

ایادداشتی از دکتر سید احمد حبیب‌نژاد، استادیار
دانشگاه مذاهب اسلامی و معاون پژوهشی مرکز تحقیقات
اسلامی مجلس شورای اسلامی درباره مبانی نظری نظارت
بر ولی‌فقیه در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی
ایران|

«من نظارت را دوست می‌دارم و از گریز از نظارت - اگر
در کسی و در جایی باشد - به شدت گله‌مندم. بر خود من
هم هرچه بیشتر نظارت کنند، خوشحال‌ترم»^۱
پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۵۷، موجب
گشوده شدن عرصه‌های جدید تحولات سیاسی و اجتماعی در
ایران شد. با فروپاشی رژیم شاهنشاهی، نظامی مبارک
بر پایه‌های مبانی اسلامی و مردم‌سالاری شکل گرفت که
نام «جمهوری اسلامی» زیبنده‌ی آن بود و نشان از
پیوند آمیخته‌ی جمهوریت و اسلامیت داشت.

این نظام نوپا نیازمند تحولات جدی در ساختارهای
حاکمیتی و حکومتی بود. از جمله برای تنظیم امور
مربوط به نهاد رهبری - چه در مرحله‌ی انتخاب و چه در
مرحله‌ی نظارت - ایجاد نهاد نوینی را ایجاب می‌کرد؛
نهادی که به نام مجلس خبرگان رهبری در قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران تجلی یافت و در چند اصل قانون
اساسی مباحثی از آن مندرج شد.

رهبر انقلاب: هیچ‌کس فوق نظارت نیست. خود رهبری هم
فوق نظارت نیست؛ چه برسد به دستگاه‌های مرتبط با
رهبری. بنابراین همه باید نظارت شوند. نظارت بر
کسانی که حکومت می‌کنند - چون حکومت به‌طور طبیعی به

معنای تجمع قدرت و ثروت است؛ یعنی اموال بیت‌المال و اقتدار اجتماعی و اقتدار سیاسی در دست بخشی از حکام است - برای این که امانت به خرج دهند و سوء استفاده نکنند و نفسشان طغیان نکند، يك کار لازم و واجب است و باید هم باشد) [۹/۱۲/۷۹](#)

مجلس خبرگان مطابق اصول ۱۱۱ و ۱۰۸ قانون اساسی، دارای وظایف و اختیارات مهمی است، مانند انتخاب رهبری، عزل و برکناری رهبری، نظارت بر رهبری و تدوین مقررات مربوطه. در میان این وظایف و اختیارات، نظارت بر رهبری اهمیتی ویژه دارد. این اهمیت به خصوص زمانی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد که هرچند عناصر نظارت درونی -مانند تقوی و عدالت- برای تصدی رهبری و نیز بقای منصب رهبری در اصول پنجم و یکصدونهم ذکر شده، ولی شاید این شبهه که این نظارت درونی کفایت نکرده و باید به صورت سیستمی نظارت‌هایی از بیرون هم بر رهبری اعمال گردد نیز گاهی بیان شود.

❖ مبانی دینی نظارت بر رهبری

می‌توان اصل «امر به معروف و نهی از منکر» و قاعده‌ی «نصیحت» را به عنوان مبانی نظارت بر رهبری عنوان کرد. آیات و روایات فراوانی بر اهمیت امر به معروف و نهی از منکر تأکید کرده‌اند.^۲ با توجه به اطلاق ادله‌ی امر به معروف و نهی از منکر و این که مورد خطاب آن، همه‌ی مکلفین هستند، این آموزه‌ی دینی تنها در روابط بین فردی انسان‌ها کارکرد ندارد، بلکه در روابط اجتماعی و روابط میان کارگزاران و شهروندان نیز باید به آن اهتمام ویژه

داشت. از این رو این ادله را می‌توان شامل نظارت بر رهبری هم دانست؛ به‌خصوص در عصر غیبت که حاکم اسلامی دارای عصمت نبوده و احتمال اشتباه عمدی یا سهوی او متصور است.

سیره‌ی پیامبر اسلام و امیرالمؤمنین در دوران حکومتشان بهترین گواه است که این فریضه را شامل زمامداران اسلامی هم دانسته‌اند. علاوه بر این‌که فلسفه‌ی غایی امر به معروف و نهی از منکر، بدون شک رعایت مصالح مسلمین است که بی‌تردید زمامداری شایسته‌وار حاکمان اسلامی به واسطه‌ی این فریضه، مهم‌ترین مصلحت مسلمین نیز هست.

قاعده‌ی نصیحت نیز که سلسله‌روایات مرتبط با آن در جوامع روایی مانند «کافی» باب ویژه‌ای را به خود اختصاص داده است، می‌تواند یکی از مبانی نظارت بر رهبری به حساب آید. در احادیثی که از معصومین علیهم‌السلام نقل شده^۳ مردم به نصیحت کردن نسبت به پیشوایان دینی و حکومتی دعوت شده‌اند که البته لازمه‌ی این نصیحت رصدکردن عملکرد آنان است. نکته‌ی مهم آن است که «نصیحت» در این احادیث تنها به معنی خیرخواهی و خیراندیشی صرف نبوده و دایره‌ای وسیع‌تر -شامل نقد و انتقاد، قول به حق، مشورت، جلوگیری از بروز اشتباه عمدی و سهوی و ارشاد- را نیز در بر می‌گیرد. لذا می‌توان از این احادیث مبنایی برای حق نظارت بر پیشوا استفاده کرد.

مجلس خبرگان مطابق اصول ۱۱۱ و ۱۰۸ قانون اساسی، دارای وظایف و اختیارات مهمی است، مانند انتخاب رهبری، عزل و برکناری رهبری، نظارت بر رهبری و

تدوین مقررات مربوطه. در میان این وظایف و اختیارات، نظارت بر رهبری اهمیتی ویژه دارد.

این ادله به همراه اصل مسئولیت^۴ و پاسخ‌گویی^۵ و سیره‌ی عملی معصومین به‌ویژه امیرالمؤمنین علیه السلام در دوران حکومت ظاهری ایشان می‌تواند به عنوان مبانی دینی نظارت بر رهبری بیان گردد.^۶ مکانیسم‌های نظارت بر رهبری در قانون اساسی پیش از ورود به بحث نظارت مجلس خبرگان، باید دانست که علاوه بر این نظارت، مکانیسم‌های دیگری نیز برای این کارویژه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است:

۱. امر به معروف و نهی از منکر:

اطلاق در اصل ۸ قانون اساسی^۷ و این‌که مراد از واژه‌ی دولت، نه قوه‌ی مجریه، که حکومت است و شامل هر صاحب قدرتی می‌گردد. قرارگرفتن اصل هشتم در قسمت اصول کلی و منطقی‌بودن تفسیر واژه‌ی دولت به کل حکومت (دولت به معنی عام)؛ این که در ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی^۸ امتیاز ویژه برای رهبری در مقابل قانون منع شده است و توجه به اصل تساوی همگان در برابر قانون و حمایت یکسان در پناه قانون بدون در نظر گرفتن هیچ امتیازی برای کسی (اصل ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی)^۹ نشان می‌دهد که اصل هشتم شامل رهبری هم هست.^{۱۰} ابزارهای اجرایی این فریضه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند مواردی مانند آزادی مطبوعات (اصل ۲۴^{۱۱} و ۱۷۵^{۱۲}، قانون اساسی) آزادی احزاب و تشکیلات سیاسی (اصل ۲۶ قانون اساسی)^{۱۳}، آزادی تجمعات و راهپیمایی‌ها (اصل ۲۷ قانون اساسی)^{۱۴} محسوب گردد.

۲. نظارت مالی:

بر اساس اصل ۱۴۲ قانون اساسی^{۱۵} دارایی رهبر، همسر و فرزندان ایشان قبل و بعد از خدمت توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود تا بر خلاف حق افزایش نیافته باشد. مرحوم شهید بهشتی در مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی هدف از وضع این اصل را جلوگیری از سوء استفاده‌ی مسئولین از قدرت و امکانات در اختیار دانسته و حتی برای حفظ قداست شورای رهبری که در آن زمان وجود داشت، این نظارت را لازم می‌دانستند.^{۱۶}

۳. نظارت قضایی:

طبق ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی، رهبری در برابر قوانین با دیگر افراد کشور مساوی است و بر این اساس، رهبری دارای مصونیت قضایی -چه ماهوی و چه شکلی- نمی‌باشد که موضوعی بسیار مهم در نظارت‌پذیری رهبر است. لذا با همین دیدگاه به عنوان نمونه، امام خمینی در فرمان تأسیس اداره‌ی امر به معروف و نهی از منکر به شورای انقلاب فرمودند: «حتی اگر خدای نخواسته رهبر انقلاب یا رئیس دولت مرتکب چیزی شد که موجب حد شرعی است، باید در مورد او اجرا شود».^{۱۷}

یکی از کمیسیون‌های مجلس خبرگان، کمیسیون تحقیق (هیأت تحقیق) است که دو وظیفه‌ی عمده دارد؛ مشاوره به رهبری، نظارت و بررسی عملکرد رهبری و نهادهای زیر نظر رهبری. این هیأت از ۷ نفر از اعضای مجلس خبرگان به عنوان اعضای اصلی و ۴ نفر عضو علی‌البدل تشکیل می‌گردد که به مدت ۲ سال با رأی مخفی اعضا انتخاب می‌شوند.

✱ نظارت مجلس خبرگان بر رهبری

هرچند در قانون اساسی و به خصوص در اصل ۱۱۱ آن، به صراحت از نظارت بر رهبری سخنی به میان نیامده است، ولی قسمتی از این اصل بیان می‌دارد که «اصل یکصد و یازدهم: هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده‌ی خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد».

بدون شك این تشخیص در اصل مذکور، به مقدماتی نیاز دارد که «نظارت» از جمله‌ی آنان است. لذا در مشروح مذاکرات بیان شد که «همواره این بحث در مجلس خبرگان مطرح بود که خبرگان حق نظارت بر رهبری دارند یا نه؟ معتقد بودند که حق دارند».^{۱۸}

به عبارت دیگر، مقدمه‌ی تشخیص ناتوانی رهبری و مقدمه‌ی تشخیص بقای اوصاف و شرایط رهبری مقرر در اصل ۱۰۹ قانون اساسی^{۱۹}، نظارت مجلس خبرگان است. لذا در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی هم می‌خوانیم: «ما در اصل صد و یازدهم به هر حال به خبرگان اجازه دادیم که در موقع ضروری رهبر را عزل کند و این درست نیست که ما بگوییم خبرگان هیچ اختیاری ندارند باید همین بنشینند، نه، واقعاً می‌شود که خبرگان اصلاً نظارت نداشته باشند و یک دفعه همین‌طوری بخواهند عزل کنند؟!»^{۲۰} و «این مسأله [نظارت بر رهبری] تحکیم رهبری است».^{۲۱}

❖ کمیسیون تحقیق و نظارت بر رهبری^{۲۲}

گفته شد که بر اساس اصل ۱۱۱ قانون اساسی، تشخیص مواردی همچون ناتوانی رهبر در اجرای وظایف قانونی و فقدان یا از دست دادن شرایط رهبری، از وظایف مجلس خبرگان است. یکی از کمیسیون‌هایی که در مجلس خبرگان تشکیل شده، کمیسیون تحقیق (هیأت تحقیق) است که دو وظیفه‌ی عمده دارد؛ مشاوره به رهبری، نظارت و بررسی عملکرد رهبری و نهادهای زیر نظر رهبری.

این هیأت از ۷ نفر از اعضای مجلس خبرگان به عنوان اعضای اصلی و ۴ نفر عضو علی‌البدل تشکیل می‌گردد که به مدت ۲ سال با رأی مخفی اعضا انتخاب می‌شوند. این هیأت دارای ویژگی‌های ذیل است: هیأت‌رئیس نمی‌توانند جزو این کمیسیون باشند: اعضای هیأت نباید از بستگان رهبری باشند و نباید دارای سمت‌های اجرایی و قضایی از سوی رهبری باشند و اعضای هیأت باید فراغت کافی برای انجام وظایف داشته باشند.

قاعده‌ی نصیحت نیز که سلسله‌روایات مرتبط با آن در جوامع روایی مانند «کافی» باب ویژه‌ای را به خود اختصاص داده است، می‌تواند یکی از مبانی نظارت بر رهبری به حساب آید. در احادیثی که از معصومین علیهم‌السلام نقل شده^۳ مردم به نصیحت کردن نسبت به پیشوایان دینی و حکومتی دعوت شده‌اند که البته لازمه‌ی این نصیحت رصدکردن عملکرد آنان است.

در صورت تأیید اکثریت اعضای کمیسیون تحقیق، هیأت موظف است در ارتباط با وظایف رهبری مندرج در اصل ۱۱۰ قانون اساسی با کارشناسان و صاحب‌نظران مربوطه

مشورت و تبادل نظر کنند. دیگر اعضای خبرگان نیز اگر در رابطه با اصل ۱۱۱ قانون اساسی اطلاعاتی در اختیار داشته باشند، باید ابتدا اطلاعات خود را در اختیار هیأت تحقیق قرار دهند. اعضای ذخیره‌ی هیأت می‌توانند بدون حق رأی در جلسات هیأت تحقیق شرکت کنند. استعفای همه یا بعضی از اعضای هیأت تحقیق در اجلاس‌های رسمی خبرگان و با تصویب هیأت‌رئیس است. آیین‌نامه‌ی داخلی هیأت توسط خود هیأت و با اکثریت آراء تصویب می‌شود.

هیأت باید نتیجه‌ی اقدامات انجام‌شده را به هیأت‌رئیس گزارش کند. همچنین موظف است با هماهنگی مقام رهبری به تشکیلات اداری آن مقام توجه داشته و ایشان را در جلوگیری از دخالت عناصر نامطلوب در تشکیلات مذکور مساعدت کند. پس از تسلیم گزارش هیأت تحقیق با ارائه‌ی مدرک به هیأت‌رئیس، در صورتی که ۲/۳ از مجموع اعضای دو هیأت - که حداقل دو نفر آنان از اعضای هیأت‌رئیس باشند - رای به تشکیل مجلس خبرگان برای رسیدگی و عمل به اصل ۱۱۱ بدهند، هیأت‌رئیس باید در اولین فرصت به تشکیل مجلس خبرگان اقدام نماید. جلسات خبرگان درباره‌ی رسیدگی و عمل به اصل مذکور، به طور متوالی و در یک اجلاس انجام می‌شود؛ مگر آن‌که تأخیر رسیدگی به تصویب ۲/۳ اعضای حاضر برسد. چنانچه نتیجه‌ی جلسات، عدم اثبات موضوع اصل ۱۱۱ باشد و رهبر پیشنهاد اعلام نتیجه یا پخش تمام یا قسمتی از مذاکرات را بنماید، پس از طرح در جلسه‌ی رسمی، چنانچه اکثریت حاضران مجلس مخالف نبودند، اقدام به پخش آن خواهد شد. نصاب لازم در تشخیص موضوع و عمل به اصل ۱۱۱ آراء ۲/۳

نمایندگان منتخب است. رهبر نیز در این رابطه می‌تواند از خود دفاع کند.

✱ خاتمه

با توجه به مباحث پیش‌گفته، نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی با مکانیسم‌های ذیل نظارت بر رهبری را تنظیم می‌نماید:

- لزوم وجود و بقای شرایط و اوصاف در رهبری طبق اصل ۱۰۹ (نظارت درونی)

بیان تساوی رهبری با مردم در برابر قانون در ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی

اطلاق امر به معروف و نهی از منکر و شمول آن به رهبری در اصل ۸ قانون اساسی

اصل تساوی همگان در برابر قانون (اصل ۲۰) و

برخوردار ی یکسان همه‌ی شهروندان بدون در نظر گرفتن امتیاز خاص (اصل ۱۹)

قراردادن ابزارهای نظارتی در اختیار شهروندان،

مانند اصل آزادی مطبوعات و رسانه‌های گروهی (اصل ۲۴

و ۱۷۵) و آزادی احزاب و تشکیلات سیاسی (اصل ۲۶) و

تجمعات و راهپیمایی‌ها (اصل ۲۷) در چهارچوب‌های مقرر در قانون اساسی

قراردادن مجلس خبرگان به عنوان ناظر بر رهبری در

دو بخش بقای شرایط و اوصاف و نیز عملکرد رهبری در اصل ۱۰۸ قانون اساسی

پی‌نوشت‌ها:

۱. بیانات رهبری در جلسه‌ی پرسش و پاسخ دانشجویان

دانشگاه صنعتی امیرکبیر ۱۳۷۹/۱۲/۲۲

۲. سوره‌های توبه / ۷۱، آل عمران / ۱۰۴، آل عمران

۱۱۰/، آل عمران ۱۱۴/، توبه ۱۱۲/، حج ۴۱/، لقمان ۱۷/

۳. امام صادق علیه السلام از پیامبر صلی الله علیه و آله نقل فرموده: «سه خصلت است که دل هیچ فرد مسلمانی با آن خیانت نکند: خالص کردن عمل برای خدا، خیرخواهی پیشوایان مسلمین و همراه بودن با جماعت». (کلینی، ج ۱، ص ۴۰۳) (امیرالمؤمنین در خطبه‌ی ۳۴ نهج البلاغه خطاب به مردم فرموده‌اند: «حق من بر شما این است که به بیعت وفا کنید و در نهان و آشکارا حق خیرخواهی ادا کنید.» ایشان شخص نصیحت‌گر را نسبت به حکومت، صاحب حق می‌دانست «انی عارف... لذلّی النصیحة حقه» (نهج البلاغه، نامه‌ی ۲۹)

۴. پیامبر اسلام با توجه به اصل مسؤولیت می‌فرمایند: «بدانید که همه‌ی شما سرپرست هستید و همگان دربار‌ه‌ی زیردستان خود بازخواست می‌شوید. حاکم سرپرست مردم است و نسبت به رعیت خود بازخواست می‌شود.» میزان الحکمة، ج ۵، ص ۲۳۱۱

۵. مقام معظم رهبری: «پاسخ‌گویی يك حقیقت اسلامی است. این همان مسولیت است.» ۲۶/۰۱/۱۳۸۳

۶. از منظر امام خمینی، امر به معروف و نهی از منکر و قاعده‌ی نصیحت شامل حکومت اسلامی می‌شود و لذا به عنوان نمونه می‌فرمایند: «شما و ما موظفیم که هم در تمام اموری که مربوط به دستگاه‌های اجرایی است، امر به معروف کنیم.» (صحیفه‌ی امام، ج ۱۳، ص ۴۷۰) و «نصیحت از واجبات است، ترکش شاید از کبایر باشد، از شاه گرفته تا این آقایان، تا آخر مملکت» (همان، ج ۱، ص ۱۲۱)

۷. اصل هشتم قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای

است همگانی و متقابل بر عهده‌ی مردم نسبت به یکدیگر؛ دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. "والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولياء بعض یاْمرون بالمعروف وینهون عن المنکر»"

۸. ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی: رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است.

۹. اصل نوزدهم: مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود. / اصل بیستم: همه‌ی افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه‌ی حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۱۰. و بر این اساس است که حضرت امام می‌فرمودند: «همه‌ی ملت موظفند که نظارت کنند بر این امور، نظارت کنند اگر من یک پایم را کنار گذاشتم، کج گذاشتم، ملت موظف است که بگوید پایت را کج گذاشتی، خودت را حفظ کن)» صحیفه‌ی امام، ج ۸، ص ۵ و نیز نک: همان، صص ۴۸۷-۴۸۸)

۱۱. اصل بیست و چهارم: نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.

۱۲. اصل یکصد و هفتاد و پنجم: در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد.

۱۳. اصل بیست و هشتم: احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی

شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. ۱۴. اصل بیست و هفتم: تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مُخلّ به مبانی اسلام نباشد، آزاد است.

۱۵. اصل یکصد و چهل و دوم: دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد.

۱۶. مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی، ص ۱۲۸۷-۱۲۸۹
۱۷. صحیفه‌ی امام، ج ۹، ص ۲۱۳
۱۸. مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی (آیت‌الله مومن)، ص ۶۴۸

۱۹. اصل یکصد و نهم: 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 رهبری. در صورت تعدد واجدین شرایط فوق، شخصی که دارای بینش فقهی و سیاسی قوی‌تر باشد، مقدم است.

اصل سابق: اصل یکصد و نهم: شرایط و صفات رهبر یا اعضای شورای رهبری: ۱. صلاحیت علمی و تقوایی لازم برای افتاء و مرجعیت. ۲. بینش سیاسی و اجتماعی و شجاعت و قدرت و مدیریت کافی برای رهبری
۲۰. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (آیت‌الله مؤمن)، ج ۳، ص ۲۶۴

۲۱. همان، ص ۱۲۷۳
۲۲. در خصوص مقررات مربوط به آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس خبرگان، از کتاب مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان از نگارنده استفاده شده است.

پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت
آیت‌الله العظمی سیدعلی خامنه‌ای (مدظله‌العالی) - مؤسسه
پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی