

بررسی مفهوم نهادهای زیرمجموعه رهبری و کیفیت نظارت بر آنها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

| مسلم آقایی طوق* | دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،

دانشگاه تهران، ایران

| محمد صدری ارحامی | استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی و فرهنگی، دانشگاه جامع

امام حسین (ع)، تهران، ایران

| ایمان مختاری | دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی

دانشگاه تهران، قم، ایران

چکیده

«نهادهای زیر نظر رهبری» عبارتی است که در بسیاری از قوانین عادی مورد استفاده قرار گرفته و عاملی برای استثنائاتی در قوانین گشته است. لیکن تعریف و مصادیق این عبارت دارای ابهام است و عموماً تفسیری موسع از آن صورت می‌گیرد. حال آنکه شایسته است اولاً ملاک مشخصی در تعریف این نهادها اتخاذ شود تا مصادیق آن قابل احصا باشد و ثانیاً مستثنا شدن این نهادها از شمول برخی قوانین، سازوکار مشخصی داشته باشد. در این مقاله با روشی توصیفی تحلیلی، این مسئله را بررسی کرده‌ایم که اولاً ماهیت حقوقی نهادهای زیرمجموعه رهبری چیست؟ دوماً ملاک‌های مورد کاربرد در مورد تعیین نهادهای مزبور و ماهیت نظارت بر آنها چگونه است؟ سوماً این نهادها با چه استدلال حقوقی تحت شمول یا مستثنا از برخی قوانین قرار گرفته‌اند؟ آنچه ما در این نوشتار به آن دست یافته‌ایم عبارت از این است که اولاً «تأیید احکام و مصوبات یک نهاد»، ملاک قابل پذیرش به‌عنوان زیرمجموعه رهبری محسوب شدن می‌باشد، و دوماً مستثنا کردن برخی نهادها از قوانین به‌عنوان مزبور با این استدلال که مشروعیت نظام ناشی از ولایت فقیه است، سازگار با ملاک قانون

اساسی به نظر نمی‌رسد، زیرا که خود قانون اساسی تساوی رهبری مانند سایر افراد ملت را در مقابل قانون مقرر کرده که استثنای مزبور را غیرقابل توجیه می‌کند.

مستثنا کردن نهادهای مزبور از شمولیت قوانین با این استدلال که مشروعیت نظام و قانون اساسی ناشی از ولایت فقیه است، سازگار با ملاک و صریح قانون اساسی مقرر شده در رابطه با تساوی رهبری مانند سایر افراد ملت را در مقابل قانون به نظر نمی‌رسد و لزوماً استثنای مزبور را غیرقابل توجیه می‌کند.

واژگان کلیدی: نظارت، رهبری، نهاد زیرمجموعه رهبری، جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و تعابیری مشابه آن، هم‌اکنون داخل در ادبیات نظام حقوقی ما شده و در قوانین جاری کشور مورد استفاده است و منشأ آثار حقوقی می‌باشد. ضروری است حدود و ثغور این عبارت مشخص شده و تا حد ممکن از ابهامات موجود خارج شوند. چه اینکه امروز برخی این شبهه را که نهادهای زیر نظر رهبری از نظارت گریزان هستند ترویج می‌کنند و از طرفی برخی نهادها با این توجیه که از نهادهای زیر نظر رهبری هستند، از برخی احکام قوانین جاری خود را مستثنا اعلام می‌کنند. این بحث از جهت دیگر هم حائز اهمیت است، چه اینکه اگر مشخص شود در واقع امر، نهادی زیر نظر رهبری است، دخالت سایر نهادها در اقدامات و تصمیمات آنها ممکن است دخالت در اختیارات رهبری و خلاف شرع و قانون اساسی باشد. بنابراین ضروری است وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری از جهت ملاک تشخیص، شناسایی ماهیت و کیفیت نظارت بر آنها مورد دقت قرار گیرد.

قطعاً بعضی از قوای امنیتی باید چنین باشند، اما این بحث از نظر دیگر هم حائز اهمیت است، چه اینکه اگر مشخص شود در واقع امر، نهادی زیر نظر رهبری است، دخالت سایر نهادها در اقدامات و تصمیمات آنها ممکن است دخالت در اختیارات رهبری و خلاف شرع و قانون اساسی بوده و فعالیت این نهادها در جهت حفظ انقلاب اسلامی را با مشکل مواجه کند و نتیجتاً نظارت بر آنها با توجه به سنخ فعالیت‌های توجیهی ندارد؛ بنابراین ضروری است وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری از نظر ملاک تشخیص، شناسایی ماهیت و کیفیت نظارت بر آنها مورد دقت قرار گیرد. چراکه بیشتر نهادهای امنیتی و نظامی ما از جمله نیروهای مسلح، زیر نظر رهبری هستند و باید دست ایشان در امور حقوقی در ارتباط با اخلاص‌گران امنیت ملی بازتر شود تا راحت‌تر بتوانند از انقلاب اسلامی پاسداری کنند.

دو رویکرد نسبت به «نهادهای زیر نظر رهبری» قابل طرح است:

اول؛ اساساً نظام اسلامی با تمام ساختار خود، مشروعیتش را مرهون ولی فقیه است، از این رو ابداع چنین واژه‌ای صحیح نیست، چراکه تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند و کلیه امور از اجرا گرفته تا قضا و تقنین، از شئون ولی فقیه هستند و متصدیان این امور مأذون از این مقام هستند و به تنهایی حقانیت نخواهند داشت. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، قوای سه‌گانه زیر نظر رهبری فعالیت می‌کنند.

دوم؛ اگرچه مقدمه رویکرد اول صحیح است و تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند، اما باید بین وظیفه رهبری به‌عنوان راهبر و مشروعیت‌بخش نظام و نقش جزئی‌تر او در امور جاری کشور تفاوت قائل شد، چراکه لازم است مقام رهبری در عمل برخی امور را به‌نحو مستقیم انجام داده و در جزئیات مسئله نیز دخالت کند.

برخی از اهداف کاربردی که در تحقیق حاضر در پی آن هستیم، به شرح زیر است:

۱. بررسی ماهیت حقوقی نهادهای زیرمجموعه مقام رهبری از جمله نیروهای مسلح و سپاه پاسداران به‌عنوان نهادهای عمومی که زیر نظر دولت قرار نداشته، اما تحت یک نظام قانونی مشخص و ضابطه‌مند سازمان یافته و در راستای اهداف انقلاب اسلامی و مقابله با تهدیدات محل به امنیت ملی فعالیت دارند، و اینکه تا چه اندازه منظور قانون‌گذار اساسی در حوزه مزبور نادیده گرفته شده و همچنین در محدوده اختیارات و اقتدارات قانون‌گذار عادی مداخله صورت گرفته است، و اینکه کدام نهادها یا مقامات غیر از مجلس شورای اسلامی و بر مبنای کدام ملاک، در این زمینه قوانینی تصویب نموده یا صلاحیت قوه مذکور را نقض کرده‌اند. علاوه بر این باید مبحث نظارت، و ماهیت نظارت بر این نهادها بازشناسی شده و اینکه اصل نظارت و گستره اعمال آن بر این نهادها را از چه سنخ می‌توان برشمرد.

۲. از آنجا که پاسداری از انقلاب اسلامی و حفاظت از کیان نظام اسلامی جز از طریق ارائه و نمایاندن چهره واقعی نظام جمهوری اسلامی در برابر نظام سلطه و استکبار جهانی به رهبری قدرت‌های بزرگ امکان‌پذیر نیست و از طرفی لازمه تأمین امنیت ملی، مقابله با توطئه‌های دشمنان و خنثی‌سازی آنها است و در این زمینه وظایفی خطیر برعهده نیروهای مسلح و به‌طور مشخص سپاه پاسداران قرار دارد، از این رو یکی از اهداف مورد نظر این پژوهش به این ترتیب است که دستاورد قابل بهره‌برداری در اختیار معاونت حقوقی سپاه پاسداران و سایر نیروهای مسلح قرار گیرد؛ چراکه نهاد های مذکور، در این اواخر مورد حمله شدیدی از سوی مخالفان نظام به بهانه نظارت بر آنها قرار گرفته‌اند.

- با توجه به مطالب ذکر شده، در این تحقیق در پی پاسخ‌گویی به چند سؤال بوده‌ایم:
- سؤال اصلی: نهادهای زیرمجموعه مقام رهبری از لحاظ حقوقی دارای چه جایگاهی هستند و نظارت بر آنها با توجه به ماهیت حقوقی‌شان، چگونه است؟
- سؤالات فرعی: ۱. ملاک یا ملاک‌های اصلی برای زیرمجموعه رهبری محسوب شدن نهادهای عمومی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چه می‌باشد؟
۲. مبنا، ماهیت و آثار حقوقی نظارت بر نهادهای مزبور چیست؟
۳. ملاک یا ملاک‌های زیرمجموعه رهبری محسوب شدن یک نهاد عمومی چه تأثیری بر تعیین نوع و گستره نظارت بر آن نهاد خواهد داشت؟

۱- ماهیت حقوقی نهادها و مؤسسات زیرمجموعه مقام رهبری و ملاک تشخیص آنها

نهادهای تحت نظر رهبری به آن دسته از نهادهایی گفته می‌شود که خارج از حیطه مدیریت و اقتدار سه قوه موجود در ساختار سیاسی کشور مشغول به فعالیت هستند. این نهادها متنوع بوده و با صلاحیت‌های گوناگون در زمینه‌های اجرائی - تضمینی فعالیت می‌کنند، و اغلب پس از انقلاب اسلامی و در جهت تأمین آرمان‌ها و اهداف انقلاب شکل گرفته‌اند و به همین جهت از آنها با عنوان نهادهای انقلابی نیز یاد می‌شود.

از طرفی از نظر برخی «نهادهای زیرنظر رهبری» نهادهایی هستند که نام آنها در قانون اساسی ذکر نشده و همچنین جزء نهادهای کلان و اساسی کشور نباشند، چراکه نهادهای مذکور وضعیت حقوقی مشخصی دارند (قطبی و رستمی، ۱۳۹۳: ۸۰). اگر چنانچه بخواهیم با «نگرشی حداکثری» ملاک‌هایی که ممکن است به‌عنوان معیاری برای قرار گرفتن یک سازمان به‌عنوان نهاد زیرنظر رهبری وجود داشته باشد، عبارت است از عزل و نصب بالاترین مقام، انتصاب همه اعضای نهاد، تأیید تصمیمات یک نهاد از جانب رهبری و داشتن نماینده در نهاد که هر کدام از موارد مذکور نیازمند بررسی دلایل و مستندات خواهد بود.

برای تبیین دقیق این بخش از تحقیق ضروری است برخی نهادها را مصداقاً مورد بحث و بررسی قرار داده و میزان ارتباط رهبری با آنها را مشخص کنیم. به‌عنوان نمونه ارتباط رهبری با نیروی‌های مسلح به‌عنوان فرمانده کل قوا بسیار متفاوت با ارتباط ایشان با سازمان صداوسیما و یا ستاد اجرائی فرمان امام (ره) و یا بنیاد مستضعفان خواهد بود، از این‌رو ضروری است پیش از تبیین ملاک مختار برای تعیین نهادهای زیرنظر رهبری، برخی مصادیق را مشخصاً بررسی و جایگاه حقوقی آنها نیز مشخص شود. نهادهایی مانند شورای نگهبان، صداوسیما و مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته و اصولی به آنها تخصیص داده

شده است، به منظور آنکه از سیاست‌ها و اهداف نظام تخطی یا انحراف نداشته باشند، به نوعی تحت نظارت رهبری قرار دارند، اما در مورد نهادهای خاص که برای برخی امور اجرایی تأسیس شده‌اند، با توجه به اینکه مقام ولایت فقیه با توجه به شأن ولایی اختیارات اجرایی دارند، فرمان تأسیس آن‌ها را داده و بر کار آن‌ها نظارت دارند.

ماهیت‌هایی که به لحاظ حقوقی می‌توان برای یک نهاد یا سازمان تصور کرد، مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی^۱، شرکت دولتی و وزارتخانه است. هرچند برخی «نهاد زیرنظر رهبری» یا «نهادهای انقلابی» را به عنوان یک ماهیت مستقل حقوقی مطرح می‌کنند که ثمره تعیین ماهیت حقوقی نهادهای زیرنظر رهبری در بحث بررسی آثاری که بر آن‌ها بار می‌شود، از جمله موضوع نظارت بر نهادهای زیرنظر رهبری مشخص خواهد شد. برای مثال، نظارت دیوان محاسبات بر یک مؤسسه دولتی نظارت حداکثری و بر یک مؤسسه عمومی غیردولتی فقط محدود به میزان بهره آن مؤسسه از بودجه عمومی کشور است.^۲

۱. برخی اساتید حقوق اداری معتقدند که منظور از اصطلاح غیردولتی مستثنا کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است (طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ۱۳۸۷: ۱۰ و ۱۲۷). اما این نظر مورد انتقاد برخی صاحب‌نظران واقع شده، چراکه به نظر ایشان حداقل در مورد آن قسمت از بودجه این مؤسسات که در بودجه کل کشور منعکس می‌شود، مشمول نظارت‌های دیوان محاسبات می‌شود (حسینی پوراردکانی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی، ۱۳۸۹: ۲ و ۱۴).

از طرفی شاید به نظر برسد که قید «غیردولتی» به معنای عدم وابستگی به قوای سه‌گانه و سایر ارکان حاکمیتی است، اما مشکل می‌توان مؤسسات مزبور را غیروابسته به قوای سه‌گانه و حتی حاکمیت دانست و ادعا کرد که کاملاً مستقل هستند، زیرا قریب به اتفاق آن‌ها به انحصار مختلفی مشمول نظارت یا قیمومت قوای حاکمه هستند. به عبارت دیگر، این‌گونه مؤسسات نیز جزئی از سازمان‌های کشوری هستند (حسینی پوراردکانی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی، ۱۳۸۹: ۱۵). بنابراین به نظر می‌رسد که منظور از قید «غیردولتی» همان انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی است (حجت‌اله یازرلو، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹: ۸۸). به عبارت بهتر، مؤسسات مزبور از لحاظ سازمانی زیرمجموعه مراجع مذکور قرار نمی‌گیرند و مقامات و کارکنان آن‌ها خارج از سلسله‌مراتب اداری موجود در قوای سه‌گانه و سایر ارکان حاکمیتی قرار دارند و تا حدودی به نحو کاملاً مستقلی اداره می‌شوند (احمد طهماسبی، کنترل نهادهای تحت نظر رهبری با تأکید بر بنیاد مستضعفان و جانبازان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شیراز، ۱۳۹۱: ۵۷).

۲. در خصوص نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی می‌بایست از جهت تأمین بخشی از بودجه آن‌ها از بودجه عمومی کشور، مشمول نظارت دیوان محاسبات واقع شوند. اما در همین حوزه به طور خاص وضع در خصوص برخی

همچنین به لحاظ کلی نیز در زمینه نظارت بر نهادهای تحت نظر رهبری، این نهادها به صراحت از شمول نظارت برخی دستگاه‌های نظارتی استثنا و یا منوط به اذن رهبری شده‌اند. بنابراین ضروری است به تفکیک حیطة و قلمرو نظارتی نهادهایی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و دیوان عدالت اداری^۱ را به عنوان نهادهای نظارتی کشور بحث کرده و چنانچه نهادهای زیر نظر رهبری مستثنا از نظارت این نهادها هستند، کیفیت نظارت رهبری بر آن‌ها را مورد بررسی قرار دهیم. به عبارت دیگر، باید این موضوع مشخص شود که آیا نهادهای زیر نظر رهبری نظارت‌پذیر هستند یا خیر؟ با دقت در بیانات رهبری در این زمینه مشخص می‌شود که معظم‌له موافق نظارت بر این نهادها هستند.^۲

اما در ادامه بحث پیرامون ملاک‌های موضوع بحث، در مورد ملاک اول، نهادها و سازمان‌هایی مانند بنیاد پانزده خرداد، قوه قضائیه و صداوسیما را می‌توان تحت شمول آن قرار داد. در این مورد اصل ۱۷۵ قانون اساسی در مورد نظارت بر صداوسیما چنین مقرر می‌دارد: «در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود. نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دونفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت...».

سازمان صداوسیما به دلیل برخورداری از استقلال مالی و اداری لزوماً باید امور خود را مستقلاً اداره کرده و تنها تحت نظارت قیمومتی مقامات عالی باشد. این در حالی است که از جانب رهبری نظام به منظور تعیین سیاست‌ها و ترسیم خط‌مشی عملی صداوسیما، فرمان تأسیس شورای سیاست‌گذاری صداوسیما را صادر کرده‌اند، که بر طبق آن ریاست سازمان موظف به اجرای

نهادها متفاوت است. هرچند طبق اصل ۵۵ قانون اساسی نظارت دیوان محاسبات شامل کلیه نهادهایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند می‌شود، اما براساس لایحه قانون اساسنامه بنیاد مستضعفان مصوب ۱۳۵۹ این نهاد از شمول قانون محاسبات و مقررات مربوط به آن مستثنا شده است (دشتی، عبدالرسول (۱۳۷۹)، ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ص ۹۶).

۱. اگر بخش اداری قوه مقننه و قضائیه را از شمول نظارت دیوان خارج بدانیم، نظارت قضائی دیوان از جامعیت می‌افتد و این با مبانی یک دولت قانونمند که متکی بر اصول مسئولیت ارکان دولت و نظارت قضائی بر آن‌ها است، منافات دارد (محمودی، جواد (۱۳۷۹)، بررسی تحلیلی نظارت قضائی بر اداره در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، ص ۴۸، مجتمع آموزش عالی قم).

۲. هاشمی سیدمحمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۱۷۳، نشر میزان.

مصوبات شورای مزبور است. در هر صورت بر فرض قبول نظارت برای شورای نظارت سه قوه، این نظارت اطلاعی بوده و تعیین تکلیف نهائی و اتخاذ تصمیم لازم‌الاجتباب در این حوزه با مقام رهبری است (هاشمی، ۱۳۸۴/۲: ۵۲۱-۵۲۳). شورای نگهبان نیز در یکی از آرای خود به این مطلب اشاره داشته است و صداوسیما را جزء نهادهای زیرنظر رهبری إحصا کرده است.^۱

با لحاظ ملاک سوم، مهم‌ترین نهادی که مشمول آن واقع می‌شود، شورای عالی امنیت ملی است. اصل ۱۷۶ قانون اساسی در این زمینه بیان می‌دارد که: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.» البته مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در حوزه‌های حل معضلات نظام و سیاست‌های کلی نظام نیز باید به تأیید رهبری برسد که می‌توان آن‌ها را به‌نحوی زیرمجموعه رهبری محسوب کرد.

ملاک دوم نیز شامل شورای نگهبان به دلیل انتصاب شش فقیه عضو آن توسط رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، و ملاک چهارم نیز شامل سازمان اوقاف و امور خیریه و سازمان حج و زیارت نیز است که رؤسای نهادهای مزبور منصوب رئیس‌جمهور هستند و از زیرمجموعه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب می‌شوند و در عین حال نماینده رهبری در آن‌ها حضور دارند. در مورد ملاک اخیر شوراهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، و همچنین نهادهایی مثل مرکز جهانی علوم اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و بنیاد پانزده خرداد را نیز می‌توان تحت شمول آن دانست.

در مورد تعیین ملاک مختار در مورد زیرمجموعه مقام رهبری، حساب شدن نهادهای مختلف سیاسی یا اداری، اگر بخواهیم با «نگرش حداقلی» نظر دهیم، می‌توان «لزوم تأیید احکام توسط رهبری» را مطرح کرد. زیرا تجلی بیرونی هر نهاد سیاسی یا اداری که پیش از این به بیان ماهیتی از آن‌ها پرداختیم، احکام و تصمیمات صادره از سوی آن است و به تناسب ماهیتی که دارد، الزام حقوقی ایجاد کرده و تقید سایر دستگاه‌ها را به تصمیماتش موجب می‌شود و می‌توان گفت اجرای سایر ترتیبات در یک نهاد، از جمله کیفیت عضویت اعضای نهاد، کیفیت تصمیمات، شرایط استخدامی

۱. نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی چنین است: «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، صداوسیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد به‌خصوص در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است، از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۸۲).

و اداری و ... همگی مقدمه‌ای برای صدور تصمیم نهائی که مورد اجرای عملی باید واقع شود، می‌باشد (قطبی و رستمی، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۵).

با این حال برخی نویسندگان علاوه بر ذکر برخی نهادهای انقلابی مانند بنیاد پانزده خرداد و کمیته امداد، جمعیت هلال احمر و کمیته ملی المپیک ایران را نیز ذیل عنوان نهادهای زیر نظر رهبری طبقه‌بندی کرده‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۲۳). معلوم نیست دو نهاد مذکور با چه ملاکی از نظر ایشان منتسب به رهبری شده‌اند، زیرا که ذیل هیچ‌کدام از ملاک‌ها و معیارهایی تاکنون ذکر شده نیستند و تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها، دخالت در اختیارات ولایت مطلقه فقیه محسوب نمی‌شود.

علاوه بر نهادهای مذکور، می‌توان نیروهای مسلح را نیز ذیل «دیدگاه حداقلی» قرار داد. زیرا که به موجب بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری فرماندهی کل نیروهای مسلح را برعهده دارند و به تعبیری می‌توان گفت که ایشان به صورت مجزا فرمانده کل هریک از نیروهای مسلح‌اند. مستند مدعای ما در این زمینه ماده ۱۲ اساسنامه سپاه است که مقرر می‌کند: «بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فرماندهی عالی سپاه به عهده مقام رهبری است.» مسئله مهم دیگر این است که دستورالعمل‌ها و تصمیمات این نهادها در موارد بسیاری منوط به اذن و تصویب مقام رهبری شده است. لزوم تأیید تصمیمات و دستورالعمل‌های نیروهای مسلح در تبصره ۳ ماده ۲۶^۱

۱. تبصره ۳ ماده ۲۶ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح: «طبقه‌بندی و تغییر طبقه‌بندی اسناد و مدارک، مذاکرات و تصمیمات و اطلاعات و طرز نگهداری اسناد طبقه‌بندی شده به موجب دستورالعملی است که توسط ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا جهت اجرا ابلاغ می‌گردد.»

ماده ۱۱۳۰ و ماده ۲۱۳۳ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، ماده ۳۱۸ اساسنامه سپاه، ماده ۴۸ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، و بند «ز»^۵ ماده نهم قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران، مورد تأکید قرار گرفته است.

آنچه از دیدگاه نگارنده صحیح به نظر می‌رسد و می‌توان به‌عنوان ملاک منتخب در این زمینه بیان کرد، معیاری است که در «نگرش حداقلی» مورد نظر است و مناط لازم‌الاجتماع بودن و الزامی شمرده شدن احکام و مصوبات یک نهاد را تنفیذ و تأیید مقام رهبری می‌داند. زیرا که مصوبات یک نهاد بازخورد آراء و نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران آن است و از طرفی لزوم کسب نظر موافق رهبری و تأیید ایشان بر مصوبات مذکور، به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور است.

۲- سیر تقنینی در مورد نهادهای زیرمجموعه مقام رهبری

در این بخش در پی این مطلب هستیم که تمایزات در حوزه تقنین بین نهادهای تحت نظر رهبری و نهادها و سازمان‌های عمومی دیگر را توصیف و تحلیل کنیم. از این رو مصادیقی از تفاوت‌های مورد

۱. ماده ۱۳۰: «اعمالی که به‌موجب ماده (۳۸) و بند (ج) مواد (۴۲)، (۴۳)، (۴۴)، (۵۱) و (۷۱) این قانون صرفاً تخلف انضباطی محسوب می‌شود توسط ستاد کل نیروهای مسلح ظرف مدت سه‌ماه پس از تصویب این قانون تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا ابلاغ می‌گردد.»

۲. ماده ۱۳۳: «در هر يك از جرائم موضوع این قانون در صورتی که موضوع یا جرم ارتكابی و میزان تأثیر آن مشخص نباشد، دادگاه موظف است موضوع را به کارشناس یا هیئت کارشناسی ارجاع و، تأثیر آن مشخص نباشد، نظر آنان را کسب نماید.»

۳. ماده ۱۸: «به‌منظور ایجاد هماهنگی بین حوزه‌های فرماندهی و وزارتی و تنظیم و تصویب خط‌مشی و طرح و برنامه‌ها و شرح وظایف قسمت‌ها و دستورالعمل‌ها در حوزه فرماندهی در حدود اساسنامه شورایی مرکب از مسئولین زیر به‌نام شورای عالی سپاه تشکیل می‌گردد. مصوبات این شورا باید به اطلاع مقام رهبری یا نماینده‌های که در سپاه تعیین نمایند برسد و در صورتی که به‌وسیله مقام رهبری یا نماینده ایشان نقض نشود، لازم‌الاجرا خواهد بود. الف- فرمانده کل. ب- وزیر سپاه. ج- رئیس ستاد مرکزی. د- مسئول واحد بسیج مستضعفین. ه- مسئول واحد اطلاعات. و- مسئول واحد طرح و عملیات. ز- مسئول واحد امور پرسنلی. ح- مسئول واحد تدارکات و لجستیک. ط- مسئول واحد تبلیغات و انتشارات. ی- مسئول واحد آموزش عقیدتی سیاسی. ک- نماینده رهبری (در صورت وجود).»

۴. ماده ۸: «طرح سازمان و تشکیلات این نیرو توسط وزارت کشور تهیه و به‌تصویب فرمانده کل قوا خواهد رسید.»

۵. بند (ز) ماده نهم: «تهیه و طرح سازمان تجهیزات ارتش با توجه به تهدیدات، مقدمات، تدابیر دفاعی و اصول سیاست خارجی کشور با همکاری نیروهای سه‌گانه وزارت دفاع و تأیید شورای عالی دفاع جهت تصویب فرماندهی کل قوا.»

اشاره در برخی قوانین عادی را با توجه به رویه شورای نگهبان که در نظرات این شورا در مورد قوانین عادی منعکس است را بررسی کرده‌ایم.

شورای نگهبان قانون اساسی طی ایرادات مکرر به قانون‌گذار عادی، اطلاق احکام برخی قوانین را به دلیل شمول آن قانون بر نهادهای زیرنظر رهبری مغایر قانون اساسی دانسته است. در مقابل نیز مجلس شورای اسلامی با استثنا کردن این نهادها از احکام آن قوانین، ایراد شورا را برطرف کرده است. از طرفی شورای نگهبان در جریان بررسی مصوبات مجلس، به دفعات با استناد به اینکه مجلس شورای اسلامی بدون إذن مقام رهبری در مورد نهادهای زیرنظر ایشان نمی‌تواند وظیفه معین کند یا محدودیتی ایجاد کند، مصوبه مجلس را خلاف شرع و قانون اساسی اعلام کرد. از طرفی در حوزه اصل امر قانون‌گذاری در مورد نهادهای زیرنظر رهبری بعضاً از اساس ایرادی از سوی شورای نگهبان گرفته نشده است:

۱. تدوین قانون بودجه کشور جزء اختیارات مجلس شورای اسلامی است اما اینکه آیا این نهاد می‌تواند در زمینه نحوه تعیین بودجه نهادهای زیرنظر رهبری مداخله کند یا خیر، محل بحث است. درحالی‌که مجلس به تفکیک بودجه‌های متمرکز به صورت استانی نظر داشت، شورای نگهبان، چنین کاری را خلاف موازین شرعی و اصل ۵۷ دانست. اظهارنظر شورای نگهبان چنین است: «چون کمیته امداد امام خمینی زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد، تفکیک بودجه‌های متمرکز به صورت استانی، بدون کسب نظر موافق معظم له، خلاف موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی است.»

۲. درخصوص طرح یک فوریتی برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان به دلیل اطلاق این طرح و شمول آن بر نهادهای زیرنظر رهبری، آن را مغایر اصل ۵۷ دانسته و إذن رهبری را در این مورد ضروری عنوان کرده است.

۳. شورا در مواردی با دقت در معانی واژگانی مثل «اجازه»، «إذن» و «اظهارنظر» لزوم آوردن عبارت «با إذن مقام معظم رهبری» را ضروری دانسته است. در مورد لایحه یک فوریتی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی، با توجه بند ۱۰ ماده ۷ آن آمده «اصول و سیاست‌های مالی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به این شرح است: ... ۱۰- استفاده از منابع، اموال و دارائی‌های نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی، مگر آنکه مقام رهبری نظر دیگری داشته باشند.» شورا ایراد گرفته و آوردن قید مذکور را الزامی دانسته است.

در همین رابطه به موردی اشاره می‌کنیم که برخی حقوقدانان ابراز داشته‌اند. ایشان معتقدند استثنا کردن دستگاه‌های زیرنظر رهبری در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری توجیه حقوقی ندارد و مشخص نیست کارکنان این نهادها بر چه مبنا یا مشخصه خاصی تحت شمول ملاحظات خاص قانونی واقع شده‌اند، هرچند این استثنا در مورد نیروهای نظامی و انتظامی پذیرفتنی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

در تحلیل نظرات شورای نگهبان می‌توان به چند نکته اشاره کرد:

۱. طبق قانون اساسی صلاحیت عام تقنین به مجلس شورای اسلامی محول شده است و از این رو نهادهای زیرنظر رهبری قاعداً مستثنا محسوب نمی‌شوند و از دایره شمولیت قانون‌گذاری مجلس نباید خارج باشند، ولی باید به محدودیت‌های مجلس در زمینه تقنینی نیز التفات داشت و عدم امکان ورود به حوزه قانون‌گذاری در مورد نهادهایی که به لحاظ جایگاه بالاتر از مجلس هستند یا به نوعی مستقل بودن آنها ضروری است را در مورد مجلس شورای اسلامی لحاظ کرد.^۲
۲. باید خاطر نشان ساخت این رویه که نهادهای زیرنظر رهبری برای رفع ایراد شورای نگهبان از احکام برخی قوانین استثنا می‌شوند، با رهنمودهای ایشان مطابقت ندارد، چراکه ایشان این تقسیم‌بندی را اشتباه دانسته و امتیاز خاصی برای نهادها و بنیادها قائل نیستند.^۳

۱. «کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود...».

۲. در زمینه محدودیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین می‌توان به اصول ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». همانطور که مشخص است قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» برای مجلس ایجاد محدودیت می‌کند همچنین اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده، بر عهده شورای نگهبان است.» توجه به به قید «اصول و احکام مذهب رسمی» مفید این معناست که مجلس شورا نمی‌تواند مثلاً وارد حوزه صلاحیتی ولی فقیه شده و در آن حیطه به قانونگذاری بپردازد و در صورت تحقق چنین امری، شورای نگهبان می‌تواند با استناد به خلاف شرع بودن، مصوبه مزبور را رد کند.

۳. 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، یک کار لازم و واجب است. البته این تقسیم‌بندی - نهادهای زیرنظر رهبری و نهادهای غیر زیر نظر رهبری - تقسیم‌بندی غلطی است؛ ما چنین چیزی نداریم. طبق قانون

از طرفی باید اذعان کرد که بیانات رهبری از لحاظ امری بودن دارای مراتب مختلف است. فرامین صادره از سوی ایشان در حقوق اساسی کشورمان به دو نوع قابل تقسیم است. اولین نوع از فرامین رهبری آن‌هایی است که در اصل ۱۱۰ به آن‌ها تصریح شده است. دومین قسم فرامینی هستند که به آن‌ها در اصل ۱۱۰ و سایر اصول اشاره‌ای نشده، اما براساس فقه امامیه، اصل ۴ و اصل ۵۷ قانون اساسی فرمان محسوب می‌شوند و کارکردی فراتر از سایر فرامین تصریح شده رهبری را دارا هستند. فرامین متعددی که رهبر کبیر انقلاب (ره) و مقام معظم رهبری در این مقام و خارج از اصل ۱۱۰ قانون اساسی صادر کرده و مورد پذیرش مقامات سیاسی مسئول و مردم قرار گرفته است، مؤید قطعی این نظر است (اسماعیلی - نامی، ۱۳۹۱: ۷۵-۷۶). بنابراین فرمان یا فرمایش صریح رهبری در مورد یا مواردی قطعاً می‌تواند به‌عنوان «اِذْن» ایشان در نظام حقوق اساسی و در موارد متعدد حادثه محسوب شود و نقاط نقصان حقوقی و خلأهای موجود را تکمیل و رفع کند.

۳- نظارت

۳-۱- مفهوم نظارت

برای تبیین مفهوم نظارت، در درجه نخست، باید مفهوم «نظارت» را از «اعمال اختیار» یا اجرا تفکیک کرد. به این معنا که به لحاظ منطقی، ابتدا باید یک مقام یا نهاد، اختیار قانونی خود را اعمال کند تا اساساً نظارت بر آن اقدام معنا پیدا کند. با این وصف، نظارت یک مفهوم مضاف است که باید در پی متعلق آن بود که عبارت از اقداماتی است که از سوی مقامات و نهادهای مختلف حکومتی صورت می‌گیرد. این مقامات و نهادها، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، اصولاً از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تشکیل می‌شود (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۵).

۳-۲- گستره نظارت

در زمینه گستره نظارت خبرگان در بین اعضای خبرگان قانون اساسی اختلاف نظر وجود داشته است، به طوری که برخی مخالف هر نوع نظارت مستمر و گسترده بر رهبری بوده و از یک طرف آن را خلاف ولایت مطلقه فقیه است و از این رو نظارت باید به صورت اتفاقی انجام شود، ولی چیزی که الان هست، در راستای تضعیف رهبری است (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، ۱۳۶۹/۳: ۱۲۶۹). طرفداران «نظارت حداقلی» به دلایلی از قبیل اینکه نظارت گسترده منشأ به وجود

اساسی، سه قوه مجریه و قضائیه و مقننه زیرنظر رهبری اند. دستگاه‌های دیگر نیز همین‌طورند. زیرنظر رهبری بودن به معنای این نیست که رهبری، دستگاهی را مدیریت می‌کند (بیانات در جمع دانشجویان و استادان دانشگاه صنعتی امیرکبیر، ۱۳۷۹/۱۲/۹)؛

آمدن رهبری مخفی نیست، با ولایت مطلقه سازگاری ندارد و همچنین اصل یکصدویازدهم ظهور در نظارت موقت و موردی دارد، تمسک جسته‌اند (جوان‌آراسته، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

در مقابل این دیدگاه، «نظارت حداکثری» وجود دارد که در پی یک نظارت فراگیر و روزمره بر رهبری است، اما با این حال قائلین به آن در بین اعضای خبرگان قانون اساسی جایی نداشته‌اند. این بیشتر از سوی گروه‌های منتقد حاکمیت مطرح می‌شده است. همچنین دیدگاه دیگری به عنوان «حد وسطی» مطرح می‌شده است، دیدگاه میانه در بین نظریات حداقلی و حداکثری بوده است (جوان‌آراسته، ۱۳۹۱: ۲۱۷ و ۲۱۹).^۱ بر طبق نظارت بر مبنای حد وسطی از وظایف خبرگان این است که تشخیص بدهند رهبر نمی‌تواند به وظیفه‌اش عمل کند، سپس وی را برکنار کنند. مقدمه این، نظارت بر اعمال رهبر است که ببینند چگونه عمل می‌کند (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، ۲/۱۳۶۹: ۶۴۸).

۳-۳- نظارت بر نهادهای زیرمجموعه رهبری

در موضوع نظارت یکی از نهادهای نظارتی که البته صرفاً در مورد جایگاه رهبر دارای کارکرد نظارتی است، نهاد خبرگان است. اینکه کیفیت و محدوده نظارتی خبرگان بر مقام رهبری چگونه و تا چه اندازه‌ای است از موضوعات چالشی این پژوهش خواهد بود. برخی معتقد هستند که خبرگان رهبری می‌تواند بر نهادهای زیرنظر رهبری نظارت دقیق داشته باشد و از این طریق به رهبری نیز اعمال نظارت کرده و در موارد لزوم تذکراتی ارائه کند، اما برخی نیز بر این اعتقاد هستند که چنین نظارتی حداکثری و مخالف ولایت مطلقه فقیه خواهد بود و همچنین به لحاظ عملی وقتی رهبری موضوعی مانند اداره صداوسیما را به ریاست سازمان می‌سپارد خبرگان رهبری نمی‌تواند ضعف برنامه‌های سازمان صداوسیما را به شخص رهبری ارتباط دهد، بلکه رهبری صرفاً ریاست سازمان را انتصاب کرده است و خبرگان رهبری در همین محدوده انتصاب و شخص رئیس صداوسیما می‌تواند به رهبری نظارت کند.

از طرفی اگر بخواهیم به طور موردی بحث کنیم، باید گفت از آنجایی که نیروهای مسلح ما برای مقابله با تهدیداتی که امنیت ملی را نشانه گرفته‌اند، نیاز به فعالیت‌هایی خاص دارند، از این رو باید

۱. حتی برخی نویسندگان در مورد جایگاه رئیس‌جمهور در حوزه نظارت بر عملکرد مقام رهبری اعتقاد دارند، چون در صورت مواجه شدن با تخلف، رئیس‌جمهور باید پرونده مسئله را به مرجع صالح در مورد مقام رهبری، که مجلس خبرگان می‌باشد ارجاع دهد، از این رو نظارت رئیس‌جمهور نظارت مستقلی نبوده و در واقع به نظارت مجلس خبرگان بر اعمال رهبری برمی‌گردد (ارسطا محمدجواد (۱۳۷۲)، مهار قدرت سیاسی در حقوق اساسی ایران و اسلام، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ص ۳۳۸).

اختیاراتی داشته باشند که به واسطه این اختیارات تفویض شده از جانب رهبری بتوانند در مبارزه با اختلال‌گران سیاسی اقتصادی امنیتی موفق شوند. در این زمینه می‌توان سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را به‌طور مشخص مورد بررسی قرار داد و خاطرنشان ساخت که این تشکیلات با توجه به وظیفه خطیر حفاظت از انقلاب اسلامی و دستاوردهای آن، نیازمند اعمال یک‌سری اقدامات و ابزارها و دخالت در حوزه‌های مختلف مدیریتی کشور است که ضرورتاً باید تحت نظارت رهبری انجام شود و از طرف دیگر در نظام حقوقی کنونی ما مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد تا سببی برای کاهش گستره فعالیت‌های سپاه در عرصه‌های موردنیاز انقلاب اسلامی وجود نداشته باشد.

در خلال بحث می‌توان اشاره‌ای به وضعیت این موضوع در سایر کشورها کرد و اینکه آیا در سایر کشورها رئیس کشور (رئیس‌جمهور، پادشاه، ملکه و یا ...) که نهاد متناظر رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است، سازمان‌های مجزایی زیرنظر خود اداره می‌کند یا خیر؟ برای مثال، می‌توان به کمیسیون‌های مستقل نظارتی اشاره کرد که در نظام حقوقی آمریکا اختیارات فراوان تقنینی و نظارتی دارند، برخی از این کمیسیون‌ها از طریق قوانین مصوب پارلمان ایجاد می‌شوند، ولی اعضای آن را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند و برخی از آن‌ها از طریق رئیس‌جمهور ایجاد و اکثریت اعضای آن منصوب رئیس‌جمهور آمریکا هستند.

از طرفی آنچه که به‌عنوان نظارت بر نهادهای زیرنظر مقام رهبری مطرح می‌شود، با هدف رسیدگی مالی و حسابرسی از نهادهای مزبور است که باید در حیطه صلاحیت نهادی قرار گیرد که به‌موجب قانون، حق واری و تفحص در کلیه امور کشور را داشته باشد. از همین رو، قانون‌گذار اساسی با محول کردن این وظیفه برعهده مجلس شورای اسلامی، در اصل ۷۶ قانون اساسی در این مورد مقرر داشته است که: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

حق تحقیق و تفحص هرچند از ماهیت قانون‌گذاری مجلس ناشی می‌شود و به این لحاظ شباهت به نظارت حقوقی دارد، اما مراحل تحقیق و تفحص نشانگر این است که حق مزبور صرفاً ابزاری در دست قوه مقننه است تا بتواند از اوضاع کشور مطلع شود و در عین حال نتایج حقوقی آن تأثیری در ماهیت سیاسی آن ندارد، چنان‌که فرجام امر تحقیق و تفحص، صرفاً اعلام نتیجه برای اطلاع عمومی است (عمیدزنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۹۵). مجلس با انجام تحقیق و تفحص سبب شفاف‌سازی عملکرد نهاد تحت تحقیق و همچنین رشد آگاهی‌های عمومی و در نهایت بر شکل‌گیری داری سیاسی شهروندان و افکار عمومی تأثیر گذاشته و این دوری‌ها و افکار عمومی نیز به نوبه خود به‌طور مستقیم نتایج انتخابات مختلف را رقم می‌زند (راسخ، ۱۳۸۸: ۸۲). در ادامه

ضمن تحلیل بیشتر این مسئله، ابتدا به بررسی نظرات شورای نگهبان در این زمینه پرداخته و سپس سیر قوانین مصوب مجلس در این رابطه را بررسی کرده‌ایم.

۳-۱- آراء شورای نگهبان

شورای نگهبان در حیطة تحقق حق مجلس شورای اسلامی در تحقیق و تفحص در کلیه شئون کشور و تحقق اصل هدف مقرر قانون‌گذار اساسی در اصل هفتادوشش، اولاً بر این نکته تصریح کرده است که حق مذکور از حقوق مجلس به‌عنوان قوه قانون‌گذاری و نظارت به‌شمار آمده،^۱ دوماً در دامنه و گستره شمول اصل مذکور بر نهادهای مختلف عمومی کشور و یا استثنا شدن برخی نهادها به‌ویژه نهادهای زیرنظر رهبری به‌موجب قوانین عادی نظرات قابل توجهی اعلام داشته است. استدلال شورای نگهبان در این رابطه بالاتر بودن نهادهایی مانند مجلس خبرگان رهبری، مقام رهبری و شورای نگهبان از مجلس شورای اسلامی بوده است.^۲ همچنین همان‌طور که قبلاً بیان شد در مورد نهادهای زیرنظر رهبری، به‌دلیل اینکه مشروعیت مجلس شورای اسلامی طبق قانون اساسی ناشی از ولایت فقیه است، انجام هرگونه تحقیق و تفحص نسبت به نهادهای مزبور باید با اذن ایشان صورت گرفته و از طرفی مصداق دخالت در اختیارات ایشان محسوب نشود.

۳-۲- رویه قانون‌گذار عادی

قانون‌گذار عادی در زمینه تصویب قوانین مربوط به محقق ساختن قانون اساسی به‌ویژه در حوزه مربوط به سلامت اداری و سیاسی و نظام و جلب اعتماد مردم، گام‌های مهمی برداشته و از طرفی نسبت به شمولیت یا عدم شمولیت نسبت به نهادهای و دستگاه‌های عمومی کشور عنایت خاصی داشته است.

در همین زمینه برای مثال تبصره ۹۸ ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در مورد نظارت‌پذیری برخی نهادهای زیرنظر رهبری مقرر می‌دارد:

«کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی موظف است در محدوده وظایف خود ضمن رسیدگی به شکایات مربوط به نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی (بنیاد جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد و کمیته امداد) همه‌ساله گزارشی از طرز کار آن‌ها جهت استحضار محضر مقام معظم رهبری

۱. نظر تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۷۶ قانون اساسی بدین شرح است: «حق مذکور در اصل ۷۶ جزء حقوق مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان منفرداً این حق را ندارند.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، نظریه شماره ۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۴/۳: ۵۷)

۲. نظریه تفسیری شماره ۲۱۸۲۰/۸۶/۳۰. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۸)

و مجلس شورای اسلامی تقدیم کند و کلیه نهادها و بنیادهای مذکور موظف‌اند کلیه اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون قرار دهند». شورای نگهبان به این تبصره ایرادی وارد نکرده است. از طرف دیگر طبق ماه ۱۹۸ اصلاحی قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «تحقیق و تفحص مجلس شامل «شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضائی و امور ماهیتی قضائی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند، با اذن معظم‌له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد.» از نظر برخی، از لحاظ نظری این ماده با صراحت و عموم و اطلاق مذکور در اصل ۷۶ منطبق نیست و عبارت «تمام امور کشور» تک‌تک نهادها و مقامات عمومی کشور را دربر می‌گیرد (راسخ، ۱۳۸۸: ۸۱). برخی دیگر با اذعان به اینکه مشروعیت تمامی نهادها حتی نهاد رهبری در نظام جمهوری اسلامی ناشی از مردم است و اصل «تساوی رهبر با سایر افراد مردم در برابر قوانین»^۱ به‌ویژه قانون اساسی، چنین استثنائی را قابل توجیه ندانسته و معترض چنین ماده‌ای شده‌اند (هاشمی، ۲/۱۳۷۹: ۱۷۳).

در هر صورت برخلاف رویه شورای نگهبان، صاحب‌نظران مختلف انتقاداتی نسبت به استثنا شدن برخی نهادهای خاص مانند مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، از حق نظارت عام مجلس داشته و از طرف دیگر نسبت به مقید ساختن نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری به اذن ایشان واکنش نشان داده و آن را با منطق حقوقی حاکم بر قانون اساسی سازگار ندانسته و این رویه را برخلاف اصول و مبانی دموکراسی و حاکمیت مبتنی بر آرای مردم می‌دانند. البته در رهنمودهای مقام رهبری هم بر آنچه نظارت قانونمند و منظم و منصفانه بر عملکرد ایشان و نهادهای تحت نظرشان اطلاق می‌شود، صحه گذاشته و تأکید شده بود که می‌تواند خلأهای موجود را برطرف سازد.

۴- نتیجه‌گیری

۱. کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی در همه جوامع و نظام‌های سیاسی از اهمیت خاصی برخوردار است، چنان‌که در اسلام نیز در راستای حفظ حکومت اسلامی و تحکیم جایگاه حاکم اسلامی به‌عنوان مبانی نظارت بر قدرت، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و همواره از سوی بزرگان و پیشوایان دینی ما بر آن تأکید شده است. از سوی دیگر با توجه به اینکه قانون اساسی ما برگرفته از آموزه‌های دینی است، نسبت به این امر اهتمام کامل داشته، ضمن اینکه هیچ مقام یا نهادی

۱. ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی.

را از نظارت معاف ندانسته، اصول ویژه‌ای را به این مهم اختصاص داده و مراجع نظارت را نیز پیش‌بینی کرده است. بنابراین نهادهای تحت نظر رهبری نه تنها نظارت‌پذیر هستند، بلکه با توجه به فلسفه و مبانی نظارت از دیدگاه اسلام، از ضروریات است، چنان‌که مقام رهبری نیز به‌صراحت به این موضوع اشاره داشته‌اند. از طرف دیگر با توجه به فلسفه نظارت، نظارت بر این نهادها در جهت تقویت جایگاه مقام رهبری نظام و کارکرد حکومت اسلامی است. بنابراین در همین زمینه می‌بایست حاکمیت قانون را که یکی از ضروری‌ترین مؤلفه‌ها در جهت حفظ و تحکیم هر نظام سیاسی است، تقویت شود، درحالی‌که تصویب قوانین متزلزل سبب تضعیف این مؤلفه اساسی شده و قطعاً منجر به تضعیف حکومت اسلامی خواهد شد.

۲. در مورد اینکه چگونه یک نهاد عمومی را به‌عنوان نهاد زیر نظر مقام رهبری بشود، محسوب کرد، چندین ملاک مورد اشاره قرار گرفت که ذیل دو دیدگاه حداقلی و حداکثری قرار می‌گیرند. آنچه که با منطق حقوقی سازگار به نظر می‌رسد، پذیرش «دیدگاه حداقلی» است که طبق آن لزوم «تأیید احکام و مصوبات نهاد توسط مقام رهبری» ملاک «زیرمجموعه مقام رهبری» محسوب شدن نهاد مزبور است، زیرا که لزوم تأیید احکام نشانگر نظارت سلسله‌مراتبی ایشان بر آن است و در نتیجه نظارت بر آن نهاد نیز باید به‌صورت ضابطه‌مند انجام شود.

۳. اینکه برخی نهادها مانند شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری از شمول حق تحقیق و تفحص مجلس مستثنا شده‌اند، با استدلال اینکه بالاتر از مجلس شورای اسلامی قرار دارند، زیرا که مشروعیت مجلس ناشی از ولایت فقیه و حاکمیت الهی است، شاید با منطق حقوقی حاکم بر قانون اساسی سازگار به نظر برسد. اما در عین حال شاید بهتر باشد که شورای نگهبان با این دیدگاه که شمول نظارت و مقررات بر نهادهای موصوف گامی در جهت کمک به رهبری در جهت انجام وظایف خطیری است که قانون اساسی با توجه به اصل متری «ولایت فقیه» برعهده رهبری گذارده است، اجازه دهد که قوانین به‌صورت کلی و عام‌الشمول بیان شوند تا همه نهادها و ارگان‌ها از جمله نهادهای تحت نظر رهبری را شامل شود. چنان‌که اصلاح ماده ۱۹۸ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص حق تحقیق و تفحص مجلس از این نهادها که با نظر مساعد مقام رهبری صورت گرفت را می‌توان نقطه عطفی در این خصوص به حساب آورد.

منابع

فارسی

الف- کتب:

- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۴)، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: انتشارات میزان.
- آقابخشی، علی و مینو افشاری راد (۱۳۷۵)، فرهنگ علوم سیاسی، چاپ دوم، تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: انتشارات دراک.
- شیخ مفید (۱۴۱۳)، المقنعه، چاپ اول، قم: کنگره جهانی هزاره شیخ مفید.
- جوان آراسته، حسین (۱۳۹۱)، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- حسینی پوراردکانی، سیدمجتبی (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
- عمید، حسن (۱۳۸۹)، فرهنگ فارسی عمید، چاپ اول، تهران: انتشارات راه رشد.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مصباح‌یزدی، محمدتقی (۱۳۹۱)، پاسخ استاد به جوانان پرسشگر، چاپ هشتم، قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی (۱۳۶۹)، جلد سوم، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰)، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- ----- (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ دهم، تهران: انتشارات میزان.

ب- مقالات:

- اسماعیلی، محسن و محسن نامی (۱۳۹۲)، «ماهیت و کارکرد فرامین رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، سال دوم، شماره چهار.
- جعفرپیشه فرد، مصطفی (۱۳۸۶)، مقتضای اصل در نظارت، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره چهل و پنج، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- قطبی، میلاد و ولی رستمی (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره نهم.

- کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۱)، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید؟»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره دو، ص ۹۳ - ۱۱۷.

ج- پایان نامه:

- ارسطا، محمدجواد (۱۳۷۳)، مهار قدرت سیاسی در حقوق اساسی ایران و اسلام، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- دشتی، عبدالرسول (۱۳۷۹)، ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- طهماسبی، احمد (۱۳۹۱)، کنترل نهادهای تحت نظر رهبری با تأکید بر بنیاد مستضعفان و جانبازان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.
- محمودی، جواد (۱۳۸۰)، بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اراده در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، مجتمع آموزش عالی قم.
- یازرلو، حجت‌اله (۱۳۷۹)، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

د- قوانین و مقررات:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران
- اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
- قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
- قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح
- طرح یک فوریتی برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸
- لایحه یک فوریتی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۸
- قانون مدیریت خدمات کشوری
- قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
- ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

و- منابع اینترنتی:

- پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری
- پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان (سامانه نظرات)

