

نظارت بر قدرت

در تفکر اسلامی و قانون اساسی

سیدجواد ورعی*

چکیده

در این مقاله موضوع نظارت بر قدرت در تفکر اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی بررسی شده است. در تفکر اسلامی با پذیرش امکان طغیان آدمی در اثر برخورداری از قدرت و ثروت فراوان، بر لزوم نظارت تأکید شده و برای کنترل صاحبان قدرت با تدابیر و راهکارهایی درونی و بیرونی اندیشیده شده است. عصمت امام جامعه در عصر حضور و عدالت زمامدار در عصر غیبت، از جمله راهکارهای درونی برای حفاظت از ماهیت امانت بودن حکومت و جلوگیری از تبدیل شدن آن به مالکیت است، چنان که نظارت بیرونی با تدابیری چون «وضع قانون براساس مصالح عمومی و الزام دولتمردان به قانون»، «حق و تکلیف همگانی امر به معروف و نهی از منکر»، «حق نقد و انتقاد»، «حق اعتراض» و «حق استیضاح و عزل» پیش‌بینی شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور جلوگیری از انحراف حکومت و تضمین سلامت آن، این تدابیر در قالب‌ها و اصول گوناگون گنجانده شده است. بررسی کارنامهٔ چهل‌سالهٔ جمهوری اسلامی نشان می‌دهد که پیش‌بینی‌های موجود کافی نبوده و تقویت نظارت بر کارگزاران حکومت در سطوح مختلف یک ضرورت است.

واژگان کلیدی: قدرت، نظارت، عصمت، عدالت، قانون اساسی، مجلس خبرگان.

طرح بحث

این مقاله در دو بخش تنظیم شده است که در بخش نخست، نظارت بر قدرت در نظام سیاسی اسلام و ادبیات دینی و فقهی؛ و در بخش دوم، نظارت بر قدرت سیاسی از منظر حقوقی و در قانون اساسی جمهوری اسلامی با تأکید بر اندیشه شهید بهشتی را بررسی می‌کند. به بیان دیگر، در هر بخش مقاله به یک پرسش پاسخ داده خواهد شد که عبارت‌اند از: آیا در نظام سیاسی اسلام نظارت بر قدرت و کارگزاران حکومتی به رسمیت شناخته شده است یا خیر؟ آیا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت بر قدرت و کارگزاران حکومتی پذیرفته شده و سازوکار قانونی برای آن تعیین شده است یا خیر؟

۱. بخش نخست، «نظارت بر قدرت» در نظام سیاسی اسلام

ماهیت قدرت به دلیل آنکه غالباً موجب طغیان آدمی می‌شود، ایجاب می‌کند که در هر جامعه‌ای، اعم از اسلامی و غیراسلامی، دینی و غیردینی، صاحبان قدرت سیاسی تحت مراقبت و نظارت باشند. قدرت با آنکه نعمتی از نعمت‌های الهی بوده و ابزاری بسیار نیرومند در راستای دستیابی فرد و جامعه به اهداف خویش است، اما لغزشگاهی خطرناک و آسیب‌زا به‌شمار می‌آید. ثروت و قدرت در بسیاری از مواقع موجب احساس استغنا برای دارنده خود می‌شود و همین احساس برای آدمی و البته جامعه بسیار خطرناک است. در منطق قرآن، انسان موجودی است که اگر احساس استغنا و بی‌نیازی کند، سر به طغیان می‌گذارد «كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنُفٍ * أَنْ رَأَاهُ اسْتَغْنَىٰ» (علق، ۶-۷).

تاریخ انقلاب‌های دنیا هم گواه بر این حقیقت است؛ بسیاری از کسانی که انسان‌های آزادی‌خواهی بوده و سالیان متمادی با استبداد و استعمار مبارزه کرده‌اند، پس از دستیابی به قدرت دگرگون شده و به دلیل فقدان مراقبت درونی و نظارت

بیرونی و عدم پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای جلوگیری از انحراف حکومت، لغزیده و به موجودات مستبد و دیکتاتوری تبدیل شدند و ملتی را به تباهی کشاندند. معمولاً انحراف و دگرگونی به تدریج در جامعه رخ می‌دهد. کسی که ابتدا مسئولیتی را به‌عنوان امانت می‌پذیرد، مراقب است که مبدا به حقوق مردم تجاوز شود یا از بیت‌المال استفاده نابجایی صورت گیرد، یا از بیت‌المال بیش از حق خود استفاده کند، ولی به تدریج و با توجه‌های مختلف، به شخصی تبدیل می‌شود که اگر کسی در برابر او از حقوق مردم سخن بگوید، خشمگین می‌شود؛ خود را ذی‌حق می‌داند که برای جان و مال و تمام حیثیات زندگی مردم تصمیم بگیرد و پاسخگویی کسی هم نباشد. سخنان امام خمینی رحمته‌الله، رهبر فقید انقلاب اسلامی، در جمع کارگزاران نظام در همین راستا بسیار درس‌آموز است:

دیکتاتوری کم‌کم بروز می‌کند در انسان. از اول خیال می‌کند که خودش یک آدمی است که با دیکتاتوری مخالف است، لکن بعضی وقت‌ها که اتفاق می‌افتد، در آراء و در اقوال شروع می‌کند تحمیل کردن. رأی خودش را می‌خواهد تحمیل کند بر دیگری. نه اینکه با برهان ثابت کند؛ تحمیل می‌خواهد بکند بر دیگران. این یک دیکتاتوری است که انسان بخواهد آن چیزی را که خودش فکر کرده است دیگران از او بی‌جهت قبول بکنند. از اینجا شروع می‌شود. بعد کم‌کم یک قدرت وقتی برایش پیدا شد، یک قدم بالاتر می‌گذارد و نسبت به آن مقدار از قدرتی که دارد، کم‌کم شروع می‌کند دیکتاتوری کردن. کم‌کم وقتی وارد جامعه و نظام شد، یک سرکرده نظامی شد، یک فرمانده نظامی شد، کم‌کم آن خوبی که در باطنش بوده، رو به رشد می‌رود. اول هم خودش ناآگاه است از مطلب، نمی‌داند که این رویه، رویه دیکتاتوری است؛ خیال می‌کند که رویه، رویه انسانی و اسلامی است، لکن هرچه جلو می‌رود، این خود را زیاد می‌شود. شما خیال نکنید که اول رضاخان یک دیکتاتور بود، یا هیتلر یک دیکتاتور بود (امام خمینی، ۱۳۸۹، ج ۱۴، ص ۹۰).

از این رو، برای بهره‌برداری از ثمرات قدرت و ثروت، و در عین حال، مصونیت از آسیب‌های آن، مراقبت و نظارت پیوسته یک ضرورت است؛ نظارت آدمی بر خود و دیگران و نظارت دیگران بر رفتار و کردار انسان. در یک برداشت کلی می‌توان از همراهی توأمان «نظارت درونی» و «نظارت بیرونی» در آموزه‌های اسلامی سخن گفت.^۱

نظارت و مراقبت درونی

برای دستیابی به دیدگاه اسلام در این زمینه، هم می‌توان مستقیماً به منابع اسلامی مراجعه کرد و هم مسئله را از منظر متفکران بنام اسلامی مطرح نمود.

نویسنده در این بخش به یک اثر نفیس (که به تجزیه و تحلیل نظارت و مراقبت درونی از قدرت و حکومت از منظر کلامی پرداخته) استناد کرده است و خوانندگان گرامی را بدان ارجاع می‌دهد؛ اثری مربوط به عصر مشروطیت که به تأیید دست‌کم، دو تن از علمای طراز اول حوزه علمیه نجف، آخوند ملا محمد کاظم خراسانی و ملا عبدالله مازندرانی رسیده است و بر آن تقریظ نوشته و از همگان خواسته‌اند برای آشنایی با اصول و مبانی مشروطیت به تعلیم و تعلم این کتاب مبادرت ورزند. تنبیه الامة و تنزیه الملة نوشته شیخ محمدحسین غروی نائینی است که این کتاب از مهم‌ترین آثار عصر مشروطه به‌شمار می‌آید و در اهمیت آن همین بس که متفکر معاصر، شهید مرتضی مطهری، آن را در تبیین توحید اجتماعی اسلامی اثری بی‌نظیر توصیف کرده است (مطهری، ۱۳۸۵، ص ۵۱).

نویسنده در این کتاب، موضوع را در دو سطح و قلمرو تبیین کرده است. در سطح و قلمرو نخست، به بیان ویژگی‌های اساسی نظام سیاسی اسلام پرداخته است؛ بدیهی است که این بخش اختصاص به نظام سیاسی مشروطه ندارد. مدل

۱. در این زمینه ر.ک: ورعی، حقوق و وظایف شهروندان و دولتمردان، دفتر اول، بخش نخست، فصل چهارم.

نظام سیاسی هر چه باشد و در جامعه اسلامی هر مدل و شکلی انتخاب شود، مشروطه، جمهوری یا خلافت، تأثیری در این بخش از مطالب کتاب ندارد. این بخش اصول و ضوابط معین و مشخص نظام سیاسی اسلام است که باید در هر شکل و الگویی رعایت شود، در حالی که سطح و قلمرو دوم کتاب که دفاع از نظام سیاسی مشروطه است و کاربرد مقطعی دارد، مربوط به دوره تاریخی مشخصی است، دوره‌ای که نظام سلطنتی مطلقه بر ایران حاکم بوده و وی در مقام دفاع از تحدید و مشروطه کردن سلطنت بود. مطالب مربوط به سطح نخست کتاب در همه زمان‌ها و مکان‌ها، عصر ظهور یا غیبت امام معصوم، زمان بسط یا قبض ید امام معصوم، زمان برقراری حکومت آرمانی شیعه یا حکومتی که از روی ناچاری بدان تن داده شود، جاری و ساری است؛ زیرا اصول و ضوابط ثابت و معینی است که در هر نظام سیاسی باید رعایت شود، مانند «امانت بودن حکومت»، «محدود بودن حکومت به ضوابطی معین»، «حق نظارت مردم بر حکومت»، «پاسخ‌گو بودن زمامداران در برابر خدا و مردم»، «حق قانون‌گذاری برای مردم در قلمروی خاص با نظارت مجتهدان واجد شرایط» و

در بخش نخست مقاله، از این سطح و قلمرو کتاب بهره خواهیم جست و با استناد به سخنان نائینی که با استناد به آیات و روایات، اصلی از اصول ثابت اسلام را تبیین و تشریح کرده است، بهره خواهیم برد.

ماهیت حکومت‌ها

از نظر نائینی، در یک نگاه کلی حکومت دو نوع بیشتر نیست: حکومت یا خود را مالک و صاحب اختیار مردم، مملکت و منابع و ذخائر آن می‌داند، یا امانت‌دار و سرپرست. او نوع نخست را «تملیکیه» و نوع دوم را «ولایتیه» می‌نامد.

در نوع اول، برخورد زمامداران جامعه با مردم، کشور و منابع و ذخائر آن، برخورد مالکانه است. همان‌گونه که مالک در ملک خود هرگونه تصرفی را مجاز می‌داند و برای تصرف خویش از کسی اذن نمی‌گیرد، آنان هم برای هر نوع تصرفی در شئون مختلف کشور و زندگی مردم خود را مجاز می‌شمارند. مردم را ملک، بنده و کنیز، و منابع و ذخایر مملکت را ملک طلق خود می‌دانند. اراضی کشور را از آن خود دانسته، هر نوع تصرف مالکانه‌ای را در آنها حقّ خود می‌پندارند. وی برای این نوع از حکومت، مثال‌های گوناگونی از تاریخ ملت‌ها می‌زند؛ فراعنه، سلاطین و زمامدارانی که در زمان خود دارای قدرت مطلقه بودند. در تاریخ اسلام، آغاز این نوع حکومت و زمامداری را حاکمیت بنی‌امیه بر سرنوشت مردم می‌داند و نمونه‌هایی از رفتارهای آنان را با مردم بازگو می‌کند (نائینی، ۱۳۹۸، ص ۴۱ - ۴۲).

دسته دوم حکومت‌هایی هستند که زمامداران آن، حکومت را امانت می‌دانند. کشور، مردم و منابع و ذخائر آن را امانتی می‌دانند که در اختیار آنها نهاده شده تا از آن مراقبت کنند و مسئولیتی را که به‌عنوان یک امانت‌دار پذیرفته‌اند، انجام دهند. از نگاه وی، به‌طور کلی حکومت در اسلام، و در منطق عقلا از نوع دوم است. از دیدگاه نائینی، ولایت نگاهبانی و مراقبت از یک امانت است؛ امانت الهی یا مردمی یا الهی - مردمی (همان، ص ۴۳).

نائینی پس از این تقسیم‌بندی، به دنبال تدبیری است تا حکومتی که ماهیتش امانت است، به مالکیت تبدیل نشود؛ زیرا بر این باور است که ماهیت قدرت به‌گونه‌ای است که صاحبان قدرت، به مرور زمان تغییر و تحول می‌یابند. نخست که قدرت را می‌پذیرند، خود را امانت‌دار می‌دانند، ولی به تدریج احساس مالکیت نموده، خود را مالک فرض کرده، اقدام به تصرفات مالکانه می‌کنند، همچنین وی بر این باور است که باید در نظام سیاسی اسلام، تدابیری اندیشیده شود که این امانت به مالکیت تبدیل نشود. ماهیت امانت بودن حکومت، باید به همان صورت باقی

بماند، به گونه‌ای که صاحبان قدرت، زمامداران و دولتمردان از اول تا آخر خود را امانت‌دار بدانند و به لوازم امانت‌داری پایبند باشند. از نظر وی، تدبیری که اسلام برای مراقبت از ماهیت حکومت اندیشیده، در عرض نظارت‌ها و مراقبت‌های بیرونی، اعتبار «عصمت» در امام جامعه است.

نائینی بر این باور است که مقام عصمت می‌تواند از ماهیت امانتی حکومت محافظت کند و مانع تبدیل آن به مالکیت شود. به بیان دیگر، فلسفه عصمت امام در زمان حضور معصوم همین است که اگر معصوم باشد، خیال همگان راحت است که این حکومت، در کانون اصلی خود ماهیتش را از دست نمی‌دهد و دگرگون نخواهد شد (همان، ص ۴۵-۴۶).^۱

نظارت و مراقبت بیرونی

در بیانات پیامبر ﷺ و امام علی (علیه السلام) که هر دو در مسند زمامداری جامعه قرار گرفتند، موضوع نظارت مردم بر دولتمردان به چشم می‌خورد. اصولاً پیامبر، مردم را به گونه‌ای تربیت کرد که در برابر زمامداران کاملاً هوشیار و مراقب باشند و بر اعمال و رفتار آنان نظارت کنند. این فرهنگ سالیان متمادی در میان مردم حجاز باقی ماند، به گونه‌ای که مردم عادی حتی در برابر خلفای باهیتی چون خلیفه دوم ایستادند و او

۱. «چون حقیقت این قسم از سلطنت (سلطنت نوع دوم که اسلامی است)، چنانچه دانستی از باب ولایت و امانت و مانند دیگر اقسام ولایات و امانات، به عدم تعدی و تفریط، متقوم و محدود است، پس لامحاله حافظ این حقیقت و مانع از تبدلش به مالکیت مطلقه و رادع از تعدی و تفریط در آن، مانند دیگر اقسام ولایات و امانات، به همان محاسبه و مراقبه و مسئولیت کامله منحصر و بالاترین وسیله‌ای که از برای حفظ این حقیقت و منع از تبدل و ادای این امانت و جلوگیری از اندک ارتکابات شهوانی و اعمال شائبه استبداد و استیثار متصور تواند بود، همان عصمتی است که اصول مذهب ما، طایفه امامیه بر اعتبارش در ولی نوعی مبتنی است. چه بالضرورة معلوم است که با آن مقام والای عصمت و علوم لدنیه و انخلاع از شهوات بهیمی و اجتماع دیگر صفات لازمه آن مقام اعلی مرحله اصابت واقع و عدم وقوع در منافیات و صلاح، حتی از روی خطا و اشتباه و همچنین درجه محدودیت و محاسبه و مراقبه الهیه و مسئولیت و ایثار والی تمام امت را بر خود، به جایی منتهی است که لا یصل الی ادراک حقیقته احد ولا ینال کنهه عقل البشر».

را مؤاخذه و در ملاء عام استیضاح می‌کردند. در یکی از این موارد، او را به دلیل پیراهنی که به تن کرده بود (و به تصور آنان بیش از سهم دیگران از بیت‌المال بود)، مؤاخذه کردند و او مجبور به پاسخ‌گویی شد که این پیراهن را از سهم خود و فرزندم، عبدالله، که سهمش را به من بخشیده، تهیه کرده‌ام (ابن‌الجوزی، ۱۳۳۱، ص ۱۲۷). در تاریخ ثبت نشده است که تا سال‌ها پس از رحلت پیامبر، خلفا به مردم گفته باشند که به شما چه ربطی دارد که مرا استیضاح و مؤاخذه کنید، بلکه آنان را تشویق می‌کردند که در برابر انحرافات احتمالی آنان بایستند و اعتراض کنند (هندی، ۱۴۱۳، ص ۱۴۸).^۱ شاید صریح‌ترین اظهارنظر در این باره، سخن امیرمؤمنان علی (علیه‌السلام) باشد، آنجا که در جمع مردم، در صفین، فرمود:

«فلاتكفوا عن مقالہ بحقِّ او مشورہ بعدل، فأتی لستُ بفوقِ آن أخطئ و لا آمنُ ذلك من فعلی إلا أن یكفی اللہ من نفسی ما هو أملكُ به منی؛ پس از حق‌گویی و رایزنی عادلانه خودداری نکنید. من به‌خودی‌خود برتر از آن نیستم که خطا کنم و از آن ایمن نیستم که چنین نباشم، مگر آنکه خدا، که بر نفس من بیش از من تسلط دارد، مرا از خطا مصون بدارد» (نهج‌البلاغه، خطبه ۲۱۶).

هنگامی که شخصیت معصومی چون او در مسند خلافت پیامبر از مردم می‌خواهد که از گفتن سخن حق یا مشورت دادن به وی دریغ نکنند، به‌ویژه با تعلیلی که در کلامش آمده، تکلیف زمامداران دیگر روشن است.

نائینی هم در کنار تدبیر نظارت درونی، از تدابیر دیگری سخن گفته که برای جلوگیری از تبدیل حکومت از امانت به مالکیت اعتبار شده است. او در این بخش، هرچند از مشروعیت نظارت مردمی بر حکومت مشروطه سخن گفته، اما برای این منظور به آیات قرآن، سیره پیامبر ﷺ و امام علی (علیه‌السلام) استناد می‌کند. پیداست که او

۱. خلیفه دوم برای آزمودن مردم از عکس‌العمل آنان در برابر انحراف خلیفه پرسید که در پاسخ گفتند: لو فعلت ذلك لقومناک تقویم القدح.

نظارت مردمی بر حکومت را ویژه حکومت‌های غیر معصوم نمی‌داند، بلکه بر این باور است که در کنار اعتبار عصمت در امام و زمامدار جامعه، تکلیف نظارت بر حکومت نیز بر عهده مردم نهاده شده است. امام علی (علیه السلام) هرگز با استناد به عصمت خویش، نه تنها مردم را از نظارت بر عملکرد حکومتی خویش بر حذر نداشت، بلکه آنان را به این امر تشویق کرده است. سیره امام نشان می‌دهد بنا بر این نبوده که در جامعه اسلامی حکومت و زمامداران جامعه جنبه قدسی پیدا کنند، به این معنا که غیرقابل نقد، انتقاد و اعتراض شوند و مردم به استناد عصمت زمامدار، از نقد و انتقاد بازداشته شوند و تکلیف امر به معروف و نهی از منکر و نظارت بر حکومت از آنان برداشته شود. نائینی درباره اینکه چرا مردم حق دارند بر حکومت نظارت کنند، به دلایلی استناد می‌کند. افزون بر «امر به معروف و نهی از منکر» که در همه زمان‌ها و مکان‌ها با رعایت شرایطی واجب است، معتقد است چون مردم به دولت مالیات می‌دهند و مالیات هم مصارف معینی دارد، حق نظارت بر دولت برای مردم محفوظ است تا مراقبت کنند که مالیات در موارد خود صرف شود (نائینی، ۱۳۹۸، ص ۱۱۲)؛ همچنین، شورایی بودن حکومت و الزام زمامداران به مشورت با مردم و کارشناسان دلسوز، دلیل دیگر حق نظارت و مراقبت مردم بر حکومت است. الزام به مشورت برای زمامدار هم اختصاص به دوران غیبت ندارد. قرآن کریم پیامبرش را ملزم به مشورت با مردم می‌کند: «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ» (آل عمران، ۱۵۹).

از نظر نائینی، فلسفه نظارت‌های بیرونی و فلسفه عصمت زمامدار در زمان حضور و عدالت وی در زمان غیبت، همگی در این راستاست که ماهیت حکومت دچار دگرگونی نشود و زمامداران که امین مردم‌اند و به‌عنوان یک امین این امانت را بر عهده گرفته‌اند، به مالک تبدیل نشوند و خود را مالک و اختیاردار ندانند که مجازند هر تصمیمی بگیرند؛ چنان‌که مالک در ملک خود هر نوع تصرفی را اراده کند، مجاز است. همان‌گونه که مالک یک خانه می‌تواند آن را خالی نگه دارد، نه بفروشد، نه

اجاره دهد و نه به کسی هبه کند، بلکه نگاه دارد تا مخروبه شود؛ زمامدار جامعه هم خود را مالک کشور بیندارد و با عملکرد خود آن را به ویرانه‌ای تبدیل کند و کسی هم حق بازخواست او را نداشته باشد. ممکن است مردم چنین فردی را سرزنش کنند، اما کسی نمی‌تواند تصمیم او را درباره ملک خودش تخطئه کند و آن را خارج از اختیار او بداند. گذشته از آن، اصولاً از دیدگاه بسیاری از فقها اعتبار «ولایت» غیر از اعتبار «مالکیت» است (نائینی، ۱۳۹۸، ص ۴۳-۴۴؛ امام خمینی، ج ۱، ص ۳۱-۳۳) و کسی نمی‌تواند در مسند زمامداری خود را مالک بیندارد. پس هدف اهرم‌های درونی، مانند عصمت یا عدالت که برای زمامدار معتبر شمرده شده است و نیز آموزه‌هایی چون حق نظارت و مراقبت مردم بر زمامداران، این است که حکومت، ماهیت خود را از دست ندهد. نظارت بیرونی و کنترل درونی به همراه یکدیگر ضامنی است برای بقای هویت و ماهیت اصلی حکومت.

نائینی پس از تبیین این مسئله که برای جلوگیری از تغییر ماهیت حکومت باید تدابیری اندیشید، به حکومت مطلقه قاجار در عصر خویش پرداخته و از لزوم تحدید قدرت مطلقه آنان با مشروطه کردن سلطنت و نظارت بر آنان دفاع می‌کند. فلسفه دفاع او از سلطنت مشروطه، محدود کردن قدرت و اختیارات مطلقه سلاطین و تقلیل ظلم و ستم آنان به مردم است. از دیدگاه وی، در آن مقطع تاریخی تنها راه مهار آنان و جلوگیری از تصرفات مالکانه‌شان در شئون مختلف کشور، دفاع از مشروطه شدن سلطنت با «تدوین قانون اساسی» و «تشکیل مجلس شورای ملی» بود. به گمان وی، در این طرح امکان نظارت نمایندگان صنوف مختلف در مجلس بر رفتار دولتمردان فراهم شده و کشور بر مدار قانون اداره می‌شود (همان، ص ۴۸ و ۱۱۳).

بنابراین، فلسفه دفاع نائینی از مشروطه این بود که در این زمان، تنها راه مقدور برای کنترل قدرت مطلقه‌ای به نام سلطنت و کاهش ظلم به مردم این است که اختیارات حکومت را از طریق قانون و مجلس، محدود و ضابطه‌مند شود. به باور

وی، اگر نمی‌توان به‌طورکلی از صاحبان ناحق قدرت، خلع ید کرد، اما می‌توان قدرت آنها را مشروط و محدود کرد، این یک وظیفه است و باید آن را انجام داد. یکی از هنرهای نائینی همین بود که حقوق ملت را در برابر حکومت به صورت مستدل بیان کرد و به آیات و روایات و سیره پیشوایان دینی مستند نمود.

نائینی در بخش دیگری از کتاب، از ناکافی بودن نظارت درونی در زمامداران سخن گفته و بر لزوم نظارت بیرونی تأکید می‌ورزد. از نگاه وی، افزون بر نادر بودن زمامداران عادل در تاریخ ملت‌ها، تجربه نشان داده که زمامداران به ظاهر عادل هم، با وجود داشتن وزیرانی کاردان و عاقل، و گماردن ناظران و مراقبانی بر خود، نگاهشان به مردم و حقوق آنان، نگاهی وارونه بوده و حقوق مردم را «تفضل خود به مردم» می‌پنداشتند، نه حقوق واقعی و ذاتی مردم در قبال دولتمردان. تأکید وی بر این است که عدالت زمامدار کافی نیست و باید حقوق مردم را به رسمیت شناخت و برای مردم حق نظارت، محاسبه و مراقبت از قدرت و صاحبان قدرت قائل شد (نائینی، ۱۳۹۸، ص ۴۶-۴۷).^۱

۲. نظارت بر قدرت در قانون اساسی جمهوری اسلامی

اگر حق مردم برای نظارت بر دولتمردان و حکومت از جنبه دینی پذیرفته شده است، چگونه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تضمین شده است؟ آیا این حق به‌طور کامل تضمین شده یا کمبودها و نواقصی دارد؟ شهید آیت‌الله بهشتی در این زمینه چه نقشی داشته و آیا آنچه ایشان براساس دیدگاه روشن خود در قانون اساسی

۱. «با دسترسی نبودن به آن دامن مبارک، اگرچه به‌ندرت تواند شد که شخص سلطان هم خودش مانند انوشیروان مستجمع کمالات و هم از امثال بوذرجمهر قوه علمیه و هیئت مسدده و رادعه، نظاری انتخاب نموده، بر خود گمارد، و اساس مراقبه و محاسبه و مسئولیت را برپای بدارد، لکن گذشته از آنکه باز هم به مشارکت و مساوات ملت با سلطان و سد ابواب استیارات در مالیه و غیرها و همچنین به آزادی ملت در اعتراضات و غیرها غیر وافی...».

گنجانند، کفایت می‌کند یا ملاحظاتی در این‌باره وجود دارد و آنچه با تدبیر و کفایت ایشان در قانون اساسی آمده، نیازمند بازنگری و تقویت است؟

در قانون اساسی، فصلی به حقوق ملت اختصاص یافته و حقوق مختلفی برای مردم به رسمیت شناخته شده است. افزون بر آن، در اصل هشتم قانون اساسی، موضوع امر به معروف و نهی از منکر، در سه ساحت و قلمرو تعریف شده که یک ساحت آن امر و نهی حاکمان از سوی مردم است. این همان آموزه دینی است که در اصل هشتم گنجانده شده و مهم‌ترین بخش آن حق و تکلیفی است که مردم در برابر حاکمان و زمامداران دارند. همه مردم می‌توانند از طریق امر به معروف و نهی از منکر، بر صاحبان قدرت و حکومت نظارتی همگانی داشته باشند. آیا این مقدار از نظارت مردم بر قدرت در قانون اساسی، کافی است؟ در ساختار حکومتی که مردم نظارت همگانی دارند، باید بتوانند آزادانه از طریق رسانه‌ها و مطبوعات، و قالب‌های مختلف امروزی، انتقاد و اعتراض یا نصیحت کنند و حرف خود را بزنند، بدون اینکه هزینه‌ای متحمل شوند. آنچه مهم است و باید در یک نظام سیاسی مدنظر قرار گیرد تا از انحراف حکومت جلوگیری شود، «نهادینه شدن نظارت در ساختار نظام سیاسی کشور» است، به‌گونه‌ای که هدف از نظارت را تضمین و تأمین کند. ممکن است در میان دولتمردان کسانی باشند که عقیده‌ای به لزوم پاسخ‌گویی مسئولان به مردم نداشته باشند، اما ساختار و سیستم حکومتی باید به‌گونه‌ای باشد که آنان را هم به پاسخ‌گویی موظف نماید، یا مسئولیت‌پذیرند یا اگر پذیرفتند، پاسخ‌گوی مردم باشند. حتی اگر مناصب اجتماعی و سیاسی را امانتی الهی هم بدانند، چون با سرنوشت مردم، جان و مال، حقوق و شئون زندگی آنان ارتباط دارد، خود را امانت‌دار مردم هم بدانند و پاسخ‌گوی این امانت باشند و این امر بدون نهادینه شدن مقوله نظارت در ساختار سیاسی کشور ممکن نیست.

شهید بهشتی در این زمینه نظرات و دیدگاه‌هایی دارد که در قانون اساسی دیده می‌شود. ابتدا نظرات ایشان در مجلس خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ (هنگام تدوین و تصویب قانون اساسی) مطرح می‌شود، سپس کفایت یا عدم کفایت آن بررسی می‌شود.

«نظارت بر رهبری» در قانون اساسی

یکی از مباحث مطرح شده در مجلس این بود که «چه کسی بر رهبری نظارت می‌کند؟» با توجه به اینکه در ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی رهبری اختیارات فراوانی دارد و قوای سه‌گانه تحت امر او انجام وظیفه می‌کنند و نظارت بر قوای سه‌گانه، از راه‌هایی پیش‌بینی و نهادینه شده، اما نظارت بر رهبری با چه سازوکاری اجرا می‌شود؟ پرسش یکی از اعضای مجلس خبرگان این بود که با توجه به قدرتی که در قانون اساسی به فقیه داده شده و ولایت فقیه به‌عنوان محور نظام سیاسی تثبیت شده و با توجه به اینکه فقیه مقام غیر معصوم است، چه کسی بر رهبری و نهادهای زیر نظر او نظارت می‌کند و چه نوع نظارتی بر آنان صورت می‌گیرد تا از اشتباهات احتمالی جلوگیری شود؟ گرچه ولی فقیه عادل است و ناخواسته حقوق مردم را زیر پا نمی‌گذارد، اما احتمال خطا که منتفی نیست.

۱. نظارت عمومی مردم بر رهبری

شهید بهشتی، نایب رئیس این مجلس، بر این باور بود که اولاً، نظارت بر رهبری در قانون اساسی مانند نظارت بر نمایندگان مجلس است. همان‌طور که اگر مردم به نمایندگانی رأی دادند، ولی در طول چهار سال عمر مجلس از آنان راضی نبودند و نظارت‌ها، نهی از منکرها، اعتراض‌ها و مطالباتشان به نتیجه‌ای نرسید، دوره بعد به آنان رأی نمی‌دهند، نظارت بر رهبری هم مانند نظارت بر نمایندگان مردم است

(صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی ق.ا. ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۱۰۹۰؛ ورعی، ۱۳۹۹، ص ۶۵).^۱

ثانیاً، طبق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی قبل از بازنگری که «رهبر یا اعضای شورای رهبری در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی هستند»، رهبری اگر تخلفی کرد، همانند بقیه مردم با وی برخورد می‌شود. ناگفته نماند که پاسخ شهید بهشتی به پرسش یادشده پیش از پیش‌بینی نهاد مجلس خبرگان در قانون اساسی بود که مسئولیت انتخاب و نظارت بر رهبری را برعهده دارد، البته به‌رغم پیشنهاد برخی از نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، مبنی بر تعیین وظایف مجلس خبرگان رهبری در راستای نظارت بر رهبری، و «اینکه اگر خواستیم رهبر را نقد یا استیضاح کنیم، باید ارگانی مثل شورای نگهبان یا رئیس‌جمهور اقامه دعوا کنند تا رسیدگی شود که آیا رهبری تخلف کرده است یا نه؟»، شهید بهشتی بر این باور بود که «به عهده خبرگان بگذارید که بگوید چه کسانی حق دارند. بگذارید این را خود مجلس خبرگان بگوید که چه کسانی حق دارند اقامه دعوا کنند و از چه طریق اقدام شود که دوباره مجلس تشکیل گردد. این چه اصراری است که ما در اینجا بنشینیم و تکلیف مردم را الی یوم القیامة حتی آنهایی که حق می‌دهیم را معین کنیم» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی ق.ا. ۱۳۶۴، ج ۳، ص ۱۷۱۲).

نقد و بررسی

به نظر می‌رسد این پاسخ از جهاتی قابل مناقشه است:

۱. «رهبر از این جهت که در برابر ملت مسئول است، مثل نمایندگان مجلس است که تحت نظارت ملت هستند. مردم ناظرند که آیا آنان به وظایف محدود نمایندگی به‌درستی عمل می‌کنند یا نه. در قانون هیچ مرجع دیگری بر آن رسیدگی نمی‌کند، اما اگر تخلف کند همه در برابر قانون مساوی هستند. چه رهبر باشد، چه فرد عادی».

نخست آنکه، این دو نهاد با یکدیگر تفاوت دارند؛ نمایندگان مردم موقت‌اند و مدت نمایندگی‌شان چهار سال است. بدیهی است که پس از پایان دوره، اگر مردم از آنان راضی نباشند، به آنها رأی نمی‌دهند. در تاریخ جمهوری اسلامی، افراد فراوانی در یک دوره، نماینده بوده‌اند و در دوره دیگر نتوانستند رأی مردم را جلب کنند، اما در نظام جمهوری اسلامی، رهبری دائمی است، یعنی مادام‌العمر یا به تعبیری مادام‌الشرایط است. مادامی که شرایط رهبری را داراست، همچنان مسئولیت ولایت و رهبری را برعهده دارد.

دوم آنکه، برخلاف نمایندگان مجلس که به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند، رهبری مستقیماً از سوی مردم انتخاب نمی‌شود تا اگر از عملکرد او ناراضی بودند، بار دیگر به او رأی ندهند. اولاً، بار دومی وجود ندارد؛ ثانیاً، اصلاً منتخب مستقیم مردم نیست تا گفته شود: مردم در صورت نارضایتی بار دیگر به او رأی نمی‌دهند، البته سخن دیگر ایشان مبنی بر اینکه «همه در برابر قانون مساوی هستند و رهبری هم مانند نمایندگان مجلس در برابر قانون باید پاسخگو باشد»، منطبق بر اصول قانون اساسی بوده و اشکالی بر آن وارد نیست.

۲. نظارت نهادی مجلس خبرگان رهبری

سازوکار دیگری که در قانون اساسی پیش‌بینی شده و می‌تواند در راستای موضوع نظارت بر رهبری مورد توجه قرار گیرد، نهاد مجلس خبرگان رهبری است. وقتی در قانون اساسی این نهاد پیش‌بینی شد، یکی از اختیاراتی که به آن داده شد، این بود که اگر رهبر، شرایط، صلاحیت یا توانایی خود را از دست داد، مجلس خبرگان می‌تواند او را برکنار کند، همچنین اگر خبرگان، فرد برتری را شناسایی کرد، می‌تواند او را جایگزین رهبر فعلی کند (موضوع اصل ۱۱۱ قانون اساسی).

از سوی دیگر، به مجلس خبرگان، اختیار قانون‌گذاری داده شد که بر این اساس خبرگان رهبری می‌توانستند نظارت بر رهبری یا نهادهای تحت نظر ایشان را در قانون و آیین‌نامه مربوط به خود پیش‌بینی کنند.

نقد و بررسی

اینکه چنین اختیاری به مجلس خبرگان رهبری داده شد، بدون آنکه حتی چارچوبی برای آنان در قانون اساسی تعیین شود، از یک جهت می‌توانست مثبت باشد و آنان را در تعیین سازوکار نظارت بر نهاد رهبری آزاد گذارد، اما از جنبه دیگر می‌توانست نگران‌کننده باشد، از آن‌رو که مشخص نبود مجلس خبرگان در آینده با چه ترکیبی تشکیل شود و چه شرایطی برای اعضای این مجلس و انتخاب آنان و چه سازوکاری برای انتخاب و تعیین رهبری در نظر گرفته شود.

«هرگونه تغییر و تجدیدنظر در قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان، که برای نخستین دوره به وسیله فقهای نخستین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شده و به تصویب نهایی رهبر انقلاب می‌رسد»، همچنین تصویب دیگر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت مجلس خبرگان است (موضوع اصل ۱۰۸). با توجه به واگذاری وضع قانون مربوطه به مجلس خبرگان رهبری به شورای نگهبان در نخستین دوره، شورای نگهبان در تاریخ دهم مهر ۱۳۵۹ آیین‌نامه‌ای با ۲۲ ماده تصویب کرد. به موجب ماده ۲۱ این آیین‌نامه: «وظیفه مجلس خبرگان در اجلاس‌های عادی خود، اجرای اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی و بحث و تبادل نظر درباره مسائل مربوط به رهبری و تبادل نظر برای یافتن بهترین شیوه عمل در جهت ایفای این مسئولیت خطیر و پیشنهاد آن به مقام رهبری می‌باشد».

مجلس خبرگان رهبری پس از تشکیل، در دوره‌های بعدی اصلاحات فراوانی در این آیین‌نامه انجام داد و مواد آن به ۹۳ ماده افزایش یافت. براساس ماده ۳۱ آیین‌نامه به منظور اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی، کمیسیون تحقیق «مركب از یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر علی‌البدل برای مدت دو سال انتخاب می‌گردند». براساس تبصره ۲ این ماده «بستگان سببی و نسبی رهبری نمی‌توانند عضو کمیسیون تحقیق باشند». به موجب ماده ۳۲ «کمیسیون تحقیق موظف است هرگونه اطلاع لازم را در رابطه با اصل صدویازده در محدوده قوانین و موازین شرعی تحصیل نماید. همچنین، نسبت به صحت و سقم گزارشات واصله در این رابطه، تحقیق و بررسی کند و در صورتی که لازم بداند با مقام معظم رهبری در این زمینه ملاقات نماید».

همچنین براساس مواد دیگری از این آیین‌نامه همه اعضای مجلس خبرگان می‌توانند گزارش‌های خود را درباره موضوع اصل ۱۱۱ در اختیار این کمیسیون قرار دهند. کمیسیون تحقیق در صورت کفایت مطالب دریافتی پس از تحقیق و بررسی، می‌تواند از هیئت رئیسه تقاضای تشکیل جلسه فوق‌العاده نماید. هیئت رئیسه مجلس در مواردی موظف است اقدام به تشکیل جلسه فوق‌العاده پیرامون موضوع این اصل نماید تا گزارش کمیسیون تحقیق مورد بحث و بررسی قرار گیرد. براساس ماده ۴۰ آیین‌نامه: «رهبر می‌تواند به هر نحو مقتضی بداند، نظرات خود را در رابطه با اصل یکصدویازدهم در مجلس خبرگان مطرح کند». به موجب ماده ۴۱: «نصاب لازم در تشخیص ناتوانی یا فقدان یکی از شرایط مصرح در اصل پنج و یکصدونه قانون اساسی، موضوع اصل یکصدویازده، آرای دوسوم نمایندگان مجلس خبرگان است». همچنین، کمیسیون تحقیق وظیفه دارد آمادگی خود را برای مشاوره به رهبری اعلام و با هماهنگی معظم‌له در جلوگیری از نفوذ و دخالت عناصر نامطلوب در تشکیلات نهاد رهبری مساعدت نماید.

براساس آیین‌نامه داخلی کمیسیون تحقیق، مصوب ۱۳۹۱، کمیته‌ای مرکب از سه تا پنج نفر تشکیل خواهد شد. از جمله وظایف این کمیته «تهیه شاخص‌های عینی برای استمرار شرایط رهبری مندرج در قانون اساسی که مورد تأیید مقام معظم رهبری نیز می‌باشد که در صورت نیاز جهت تصویب نهایی مجلس خبرگان به هیئت رئیسه تقدیم خواهد شد».

به هر حال، قانون مربوط به این مجلس و آیین‌نامه داخلی آن در طول ادوار مختلف این مجلس با تغییراتی همراه بوده، به‌ویژه که سمت‌وسوی این تغییرات در راستای تقویت قدرت این نهاد به منظور نظارت بر رهبری نبوده است.

درباره آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان، ملاحظاتی وجود دارد؛ به‌ویژه آنکه در دوره‌های مختلف، تغییراتی در آن اعمال شده است. افزون بر آن، در شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ هم نظارت بر عملکرد رهبری تصویب نشد و تنها نظارت بر بقای شرایط رهبری به تصویب رسید. کمیسیون مربوط (که آیت‌الله مؤمن سخنگوی آن بود) اصلی را تصویب کرد که به‌گونه‌ای نظارت بر عملکرد رهبری را هم تضمین می‌کرد، ولی این اصل در جلسه عمومی شورا به تصویب نرسید (صورت مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ص ۱۳). مجلس خبرگان تنها می‌تواند بررسی کند که شرایط رهبری به قوت خود باقی است یا نه و تا زمانی که همچنان واجد شرایط باشد، مسئولیت رهبری برعهده اوست، مگر اینکه خبرگان احراز کند که شرایط رهبری را از دست داده است، البته برخی از اعضای مجلس خبرگان بر این باورند که لازمه نظارت بر بقای شرایط، نظارت بر عملکرد است و بدون نوعی نظارت بر عملکرد، نمی‌توان دریافت که آیا این شخص همچنان شرایط را دارد یا خیر؟ برای نمونه، یکی از شرایط رهبر «تدبیر و مدیریت» است. آیا بدون نظارت مستمر بر عملکرد رهبری، می‌توان فهمید که رهبر همچنان شرط تدبیر یا

مدیریت را دارد یا نه؟^۱ از جمله موضوعات مطرح شده در دوره نخست این مجلس، «مسئله نظارت بر رهبری» بود؛ اینکه این موضوع از نظر خبرگان چگونه است؟ آیا خبرگان چنین حقی را برای خود قائل‌اند؟ این حق را تا چه حدی برای خود قائل‌اند و آیا مجلس خبرگان باید سازوکاری برای این هدف طراحی کند یا نه؟^۲ تلقی تعدادی از خبرگان دوره نخست این بود که باید مجلس خبرگان بر رهبری نظارت داشته باشد. شواهد و قرائن گوناگونی بر این تلقی وجود دارد که تنها به چند نمونه اشاره می‌شود.

نمونه نخست، آیت‌الله مقتدایی: «تشخیص توانایی یا ناتوانی همین‌طور ظاهر نمی‌شود، تشخیص واجد صفات یا فاقد آن بودن از اصل ۱۱۱ استفاده می‌شود، ولو لفظ نظارت در آن نیامده باشد. نظارت هم استصوابی است؛ چون به خبرگان اختیار و اجازه داده که عدم صلاحیت رهبری را به مردم اعلام کند. شکی نیست که این نظارت، نظارت بر عملکرد هم باشد. تشخیص ناتوانی با اشراف بر عملکرد معلوم می‌شود، خبرگان عملکرد را حتی در عزل و نصب‌ها هم در نظر می‌گیرد که آیا ملاک صحیحی داشته یا روی حبّ و بغض شخصی بوده؟ وظیفه خبرگان است که گاهی به رهبری تذکر دهند، مثلاً اگر بررسی کردند و متوجه شدند که فرد منصوب رهبری

۱. علاقه‌مندان به دیدگاه‌های مختلف در این زمینه می‌توانند به ویژه‌نامه‌های مجله حکومت اسلامی، ش ۸، تابستان ۱۳۷۷؛ ش ۴۰، و ۴۱، تابستان و پاییز ۱۳۸۵ ویژه مجلس خبرگان رهبری مراجعه کنند. همچنین دو شماره دیگر این مجله، ش ۳۳، ویژه «نظارت و پرسشگری»، و ش ۳۴، ویژه «مسئولیت و پاسخگویی»، پاییز و زمستان ۱۳۸۳ مراجعه نمایند.

۲. برای نمونه، برای ملاحظه دیدگاه‌های مختلف در میان اعضای این مجلس، ر.ک: فصلنامه حکومت اسلامی، سال یازدهم، ش ۳، پاییز ۱۳۸۵، ش ۴۱، ص ۸۱، محمد یزدی: «مجلس خبرگان نمی‌تواند بر نهادهای زیرنظر رهبری نظارت کند. تنها بر نصب مدیر نظارت می‌کند که حاکی از وجود یا فقدان شرایط رهبری است» (همان، ش ۲، تابستان ۱۳۸۵، ش ۴۰، ص ۷۰-۷۱)، رضا استادی: «برای احراز این نظارت (بقای شرایط) مجلس خبرگان باید در کار نهادهای مرتبط با رهبری نیز نظارت بکند و قانون هم چیزی فراتر از آن نمی‌گوید. ما همین اواخر مصوبه‌ای داشتیم که مجلس خبرگان بتواند در بعضی از نهادهای زیرمجموعه رهبری با اجازه خود ایشان نظارت‌هایی داشته باشد. گرچه بعضی‌ها این‌گونه نظارت‌ها را از وظایف مستقیم مجلس خبرگان نمی‌دانند».

صالح نیست، مدارک خود را خدمت رهبری ارائه می‌دهند؛ رهبری اگر دلایل خبرگان را پسندید و قبول کرد، باید عمل کند و عمل هم می‌کند. اگر رهبری نپذیرفت، بحث می‌شود. مواردی بوده که خبرگان تصمیم گرفته‌اند در حالی که رهبری مخالف بوده، کار به کمیسیون تحقیق ارجاع شده و استدلال‌ها مطرح شده و بعد دیده‌اند تصمیمی که داشته‌اند، مطابق مصلحت نبوده، ولی رهبری قطعاً پیشنهادهای خبرگان را در تصمیماتشان لحاظ می‌کنند. مجلس خبرگان یک نهاد قانونی است و نظارت قانونی دارد. اگر به این نتیجه رسیدند که مثلاً فلان تصمیم رهبری براساس موازین نبوده، حتی لازم نیست به خود رهبر بگویند، بلکه می‌توانند عدم صلاحیت رهبر را به مردم اعلام کنند» (فصلنامه حکومت اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۷۰-۷۱).

نمونه دوم، آیت‌الله احمد جنتی که نتیجه اصل ۱۱۱ قانون اساسی را نظارت استصوابی بر رهبری می‌داند، در نخستین دوره مجلس خبرگان رهبری گزارشی از تشکیل هیئت تحقیق ارائه کرد. وی در یک مصاحبه نظر این هیئت را ارائه کرد که «باید گروه‌های کارشناسی داشته باشیم تا نهادهای زیر نظر رهبری را بررسی کنند، نیروهای نظامی، دستگاه قضایی، صداوسیما و... که آیا مدیریت صحیح اعمال می‌شود یا نه؟ با تدبیر عمل می‌شود یا نه؟ تا این گروه‌ها به کمیسیون گزارش دهند و کمیسیون گزارش‌ها را در مجلس خبرگان مطرح کند تا تصمیم بگیرند که درست عمل می‌شود یا نه؟ شرایط لازم باقی است یا نه؟ البته در زمان امام به خود اجازه نمی‌دادیم وارد این قضیه شویم، چون شأن ایشان اجل بود که بخواهیم درباره این ویژگی‌ها با ایشان صحبت کنیم. پس از امام این مسئله مطرح شد. عده زیادی از خبرگان بر این بودند که این هیئت در نهادهای زیر نظر رهبری تحقیق کند. نظر اکثریت بر این بود که در این زمینه با رهبری صحبت شود. موضوع با مقام معظم رهبری در میان گذاشته شد. ایشان با این موضوع موافق نبودند. بحث مفصلی شد که آیا از قانون اساسی چنین نظارتی استفاده می‌شود یا نه؟ رهبری معتقد بودند:

«مجلس خبرگان باید عملکرد رهبری را بررسی کند. عملکرد رهبری با عملکرد این تشکیلات فرق دارد. باید انتصاب‌ها را بررسی کنید که آیا به عدالت، تدبیر یا مدیریت رهبری خدشه‌ای وارد می‌کند یا نه؟ اگر به شرایط رهبری لطمه می‌زند، شما باید اقدام کنید، اما اینکه در فلان تشکیلات تخلفی صورت می‌گیرد، مسئولیتش با رهبری نیست. در مورد نیروهای مسلح اصلاً حرفش را نزنید، در نیروهای مسلح امکان اینکه کسی تحقیق و سؤال کند، نیست. مگر می‌شود کسی وارد شود و راجع به مسائلی ایجاد شبهه کند؟ در این صورت فرمانده نمی‌تواند کار کند. بله، اگر تخلفی صورت گرفت و به من گزارش دادند و من هم با احراز خلاف سکوت کردم، و اقدامی انجام ندادم، این به من ارتباط پیدا می‌کند. در نهایت مقرر شد در صورتی که هیئت تحقیق بخواهد بررسی کند، با دفتر رهبری در ارتباط باشد که درباره فلان تشکیلات، رهبری چه کرده است؟ هر اطلاعاتی داشتید، آنها به شما پاسخ می‌دهند». به خبرگان گزارش داده شد، مجموعاً این نظر را پذیرفتند، ممکن است بعضی از خبرگان نظر دیگری داشته باشند» (فصلنامه حکومت اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۵۵ - ۵۶).

نمونه سوم، خاطرات آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، نایب رئیس مجلس خبرگان رهبری در دوره نخست، در ۲۵ تیر ۱۳۶۲ است که می‌گوید: «بعد از نماز برای شرکت در مجلس خبرگان به طرف قم حرکت کردم. ساعت هفت و نیم صبح به مدرسه فیضیه رسیدم. قبل از جلسه در اتاق مرحوم صاحب‌الداری دفتر مدرسه با جمعی از مدرسین مذاکره کردیم. آقای محی‌الدین حائری شیرازی بخشی از مطالب پیام امام را ناظر به بیت آیت‌الله منتظری می‌دانست و می‌گفت: به این تذکر اهمیت بدهید. بعضی‌ها کلی می‌دانستند. به هر حال متفق بودند که برای اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی، خبرگان باید بیت رهبر را تحت نظارت بگیرد» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۲، ص ۱۸۱).

تلقی رایج خبرگان در دوره نخست بود که باید بر بیت امام خمینی نظارت کنند تا ببینند کشور چگونه اداره می‌شود.

نمونه چهارم، خاطرات او در تاریخ ۶ مرداد ۱۳۶۲ است: «برای شرکت در جلسه مجلس خبرگان رهبری رفتم. عدد حضار به اندازه رسمی شدن نرسیده بود. بحث انتخاب اعضای گروه تحقیق بود. قبل از رسمی شدن جلسه، به عنوان پیش از دستور در همین مورد سخنرانی‌هایی شد و بالأخره رأی‌گیری کردیم و هیئت تحقیق انتخاب شدند، اما با تبصره‌ای تصویب کردیم قسمتی از وظایفش را که فعلاً ممکن است در بیت امام لازم‌الاجرا یا ممکن‌الاجرا نباشد، مشروط به دستور مجلس خبرگان کنند که بعداً اتخاذ تصمیم خواهد شد» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۲، ص ۲۰۵-۲۰۶).

درباره این خاطره دو نکته نیازمند توضیح است.

نکته اول، درباره گروه یا هیئت تحقیق است که از ابتدای تشکیل مجلس خبرگان و طبق آیین‌نامه، تشکیل شد تا درباره عملکرد رهبری و نهادهای مرتبط با رهبری تحقیق کنند و به مجلس خبرگان گزارش دهند. در مواقعی هم اگر لازم بود با رهبری دیدار کنند و نقطه نظرات خود یا تخلفات احتمالی در نهادهای مرتبط با رهبری را در اختیار امام قرار دهند تا ایشان از اتفاقاتی که در نهادهای زیر نظر رهبری رخ می‌دهد باخبر باشند.

نکته دوم، اکثریت اعضای مجلس خبرگان به دلیل آنکه همگی شاگرد امام بودند، مراقب محفوظ ماندن مقام امام بودند و این ذهنیت برای ایشان پیدا نشود که شاگردانشان قصد نظارت بر ایشان را دارند. چون در آن زمان نهاد خاصی تحت نظر

رهبری نبود تا گفته شود: نظارت بر نهادهای زیرمجموعه رهبری است، بلکه نظارت معطوف به بیت امام بود که البته بسیار محدود بود.^۱

پس در بحث «نظارت در ساختار»، ابتدا موضوع نظارت بر رهبری مطرح می‌شود که آیا نظارت بر رهبری و نهادهای زیرنظر او در این ساختار طراحی شده است یا نه؟

از نگاه بسیاری از حقوقدانان، این بخش در قانون اساسی کنونی نیازمند تغییر و تقویت است، به‌ویژه با سازوکاری که در تشکیل مجلس خبرگان وجود دارد. برخلاف دوره نخست که براساس آیین‌نامه صلاحیت داوطلبان از سوی اساتید حوزه تأیید می‌شد، در دوره‌های بعد، فقهای شورای نگهبان (که منصوبان رهبری‌اند) صلاحیت داوطلبان را تأیید می‌کنند، حتی اگر قصد و غرضی هم در کار نباشد، این عامل به‌صورت قهری تأثیرگذار است، به این معنا که ممکن است تنها داوطلبانی تأیید شوند که نقد یا ملاحظه‌ای درباره رهبری و نهادهای مرتبط با آن نداشته باشند. این آسیب در ساختار کنونی وجود دارد.

نکته حائز اهمیت آن است که «آیا با مقررات کنونی، مجلس خبرگان می‌تواند به وظیفه نظارتی خود درباره رهبری و نهادهای زیر نظر رهبری عمل کند یا نه؟». در دوره قبلی این مجلس، براساس آیین‌نامه داخلی، آقای هاشمی، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، به‌عنوان رئیس یکی از نهادهای زیرنظر رهبری، نخستین گزارش را در مجلس خبرگان ارائه داد تا این راه گشوده شود تا نهادهای دیگر نیز یکی

۱. آیت‌الله هاشمی رفسنجانی در یک مصاحبه اظهار داشت: «مسئله نظارت بر رهبری در زمان امام خیلی زمینه نداشت. ایشان در سطحی بودند که دیگران خیلی ملاحظه می‌کردند از اینکه بروند از رهبری ایشان تفحص کنند. مسئله نظارت می‌بایست آن دوره بنیادش گذاشته می‌شد که خیلی جدی گرفته نشد... اگر سیاست نظام این باشد که مجلس خبرگان فعال باشد، راه فعال‌شدنش همین است که به سراغ وظایفی که برعهده رهبری هست، برود و آنها را تحت نظارت بگیرد» (فصلنامه حکومت اسلامی، سال ۱۱، ش ۳، پاییز ۱۳۸۵، ش ۴۱، ص ۱۲۵-۱۲۶).

پس از دیگری گزارش عملکرد خود را به مجلس خبرگان ارائه کنند،^۱ اما نفر بعدی که مسئول یکی از نهادهای تحت نظر رهبری بود و پذیرفت در جلسه آینده گزارش دهد؛ عملاً با نهی دفتر رهبری روبه‌رو شده و حاضر به ارائه گزارش نشد. غرض از اشاره به موارد یادشده که در گفته‌های نایب رئیس مجلس خبرگان رهبری دیده می‌شود، بیان این نکته است که مجلس خبرگان، حتی اگر خودش را ذی‌حق هم بداند که به نوعی بر عملکرد رهبری نظارت کند، عملاً قادر به انجام این مسئولیت نیست؛ از این رو، موضوع نظارت این مجلس بر عملکرد رهبری و نهادهای ذی‌ربط ابتدا باید در ساختار قانون اساسی اصلاح گردد، به گونه‌ای که افکار عمومی و وجدان عمومی احساس کند نهاد قدرتمندی وجود دارد که در مواقع لزوم نظارت می‌کند و مانع بروز خطاها و انحرافات احتمالی در مجموعه نهاد رهبری می‌شود.

نظارت مردم بر قوای سه‌گانه

بخش دیگر نظارت بر قدرت در قانون اساسی به نظارت در قوای سه‌گانه کشور مربوط می‌شود که افزون بر نظارت‌های عمومی مردم تحت عناوین گوناگون و از راه‌های مختلف، مانند امر به معروف و نهی از منکر (موضوع اصل ۸ قانون اساسی)، احزاب و سازمان‌ها و جمعیت‌ها (موضوع اصل ۲۶)، مطبوعات و نشریه‌ها (موضوع اصل ۲۴)، تشکیل اجتماعات و راهپیمایی (موضوع اصل ۲۷)، حق وضع قانون توسط مجلس در عموم مسائل (موضوع اصل ۷۱) و حق تحقیق و تفحص مجلس

۱. وی از تصویب قانونی در مجلس خبرگان رهبری خبر داد که به موجب آن «مجلس هر چیزی را که به رهبری مربوط می‌شود را پیگیری کند. مثل مجمع، صداوسیما، نیروهای مسلح و هر نهادی که تحت امر رهبری است به مجلس خبرگان فراخوانده شوند و گزارش کارهای خود را به خبرگان بدهند و خبرگان هم سؤال کنند و آنان توضیح دهند و احیاناً اگر ایراد و اشکالی هم بود، در همان جلسه مطرح شود تا همه در جریان قرار گیرند، اما وقتی بعضی از این نهادها دعوت شدند که در جلسه خبرگان حضور پیدا کنند تا گزارش عملکرد خودشان را بدهند، دفتر رهبری مانع شد. گفتند رهبری نظرشان این است که این موضوع جزء وظایف خبرگان نیست» (ر.ک: فصلنامه حکومت اسلامی، سال ۱۱، ش ۲، تابستان ۱۳۸۵، ش ۴۰، ص ۳۵-۳۶).

در تمام امور کشور (موضوع اصل ۷۶)، می‌توان به اختصار در محورهای ذیل خلاصه کرد:

یکم، تفکیک قوا

یکی از راهکارهای مهم در موضوع نظارت، تقسیم قدرت و تفکیک قواست. تجربه بشر نشان می‌دهد که تمرکز قدرت مشکل‌زاست. قانون اساسی جمهوری اسلامی تفکیک قوا را به صورت نسبی پذیرفته است، به این معنا که قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضاییه از یکدیگر جدا و مستقل هستند، هرچند هر سه قوه تحت نظر رهبری قرار دارند (موضوع اصل ۵۷). استقلال قوا از یکدیگر و نظارت متقابل بر هم آثار و برکاتی دارد. فلسفه تفکیک قوا هم همین بوده که بخشی از قدرت، برای وضع قانون در اختیار مجلس و بخشی در اختیار قوه مجریه باشد که مدیران‌اند. مجلس از راه‌های گوناگون بر قوه مجریه نظارت می‌کند. بخشی از قدرت هم در اختیار قوه قضاییه است تا بر حسن اجرای قوانین نظارت کند. ناگفته نماند که به دلیل حضور اصل ولایت فقیه در قانون اساسی و اینکه طبق اصل ۵۷، سه قوه زیر نظر ولایت امر عمل می‌کنند، برخی از حقوقدانان بر این باورند که در ساختار جمهوری اسلامی، تفکیک قوا به معنای واقعی به رسمیت شناخته نشده است. به نظر می‌رسد اگر روزی بنا شود چنین ساختاری منضبط‌تر گردد، مصلحت جامعه در تقویت رویکرد تفکیک قواست. به این معنا که رهبری از طریق قوای سه‌گانه، اعمال ولایت کند و خارج از این چارچوب عمل نشود. اکنون هم ظاهر اصل ۵۷ همین است، اما تفاسیری که گاهی از اطلاق ولایت می‌شود به نادیده گرفتن اصول قانون اساسی منجر شده است. نویسندگان با تفسیر کسانی مثل آیت‌الله مؤمن که معتقد بود اطلاق ولایت اقتضا می‌کند که اگر ولی فقیه مصلحت بداند، قانون اساسی را کنار بگذارد و از طریق دیگری و با ساختار متفاوت جامعه را اداره کند، موافق نیست؛ این برداشت

را نه مقتضای اطلاق ولایت، به معنای مود نظر امام خمینی، بنیانگذار جمهوری اسلامی می داند و نه متناسب با تعهدی که حکومت با برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی پذیرفته که کشور براساس این قانون اداره شود. اگر بنا بود در اداره کشور غیر از قوای سه‌گانه و اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود (موضوع اصل ۱۱۳)، راه‌های دیگر هم باز باشد، بدون آنکه در قانون پیش‌بینی شود، تشکیل مجلس خبرگان یا شورای بازنگری قانون اساسی و تصویب و تدوین اصول و به رأی گذاشتن آن لغو و بیهوده بود.

دوم، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی

به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی «اگر کسی از طرز کار مجلس، یا قوه مجریه یا قوه قضاییه شکایتی داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». کمیسیون اصل ۹۰ در مجلس برای همین منظور تشکیل شده است. هنگامی که در مجلس خبرگان قانون اساسی این اصل تشریفاتی شمرده شد و از شهید بهشتی درباره ضمانت اجرای این اصل سؤال شد، پاسخ داد که اگر مردم درباره مجلس پاسخ قانع‌کننده‌ای نگرفتند، در دوره بعد به این نمایندگان رأی نخواهند داد. نمایندگان مجلس برای آنکه بار دیگر رأی مردم را به خود جلب کنند، ناچارند به شکایات مردم رسیدگی نمایند. نسبت به میزان موفقیت این راهکار در نظارت مردم بر قوای سه‌گانه، به انجام پژوهشی میدانی از ادوار مختلف مجلس نیاز است.

سوم، نظارت بر قوه مجریه

نظارت بر قوه مجریه هم در اصولی از قانون اساسی، با سازوکاری معین پیش‌بینی شده، رأی اعتماد به هیئت وزیران، حق سؤال و استیضاح از وزیران و رئیس‌جمهور توسط نمایندگان مردم در مجلس (موضوع اصول ۸۷ - ۸۹)، نظارت مالی بر دولت از طریق دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی (اصول ۵۴ - ۵۵)، «حق نظارت دستگاه قضایی نسب به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» از طریق سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴) و لزوم رسیدگی دیوان عدالت اداری به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسب به مأمورین یا واحدها، یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» (موضوع اصل ۱۷۳)، همگی سازوکارهای گوناگونی است که به منظور نظارت بر قوه مجریه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

پیش‌بینی دو سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در ساختار قوه قضاییه، نوعی نظارت بر قوه مجریه و عملکرد آن بوده و غیر از نظارتی است که مجلس بر قوه مجریه دارد.

چهارم، نظارت بر قوه قضاییه

در نهایت موضوع نظارت بر دستگاه قضایی است که غیر از نظارت همگانی مردم که مورد اشاره قرار گرفت، در دستگاه قضایی هم شکایت از قضات در نظر گرفته شده است؛ دادگاه انتظامی قضات، به تخلفات قضات و کسانی که در دستگاه شاغل هستند رسیدگی می‌کند، ولی مردم نظارت مستقیمی بر دستگاه قضایی ندارند. اگر نظارتی باشد، از طریق نظارت مجلس خبرگان رهبری بر نهادهای زیر نظر رهبری است و قوه قضاییه هم یکی از آن نهادهاست.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پیش‌بینی سازوکار نظارت بر قدرت از لوازم یک نظام سیاسی است. در آموزه‌های دینی هم که مبتنی بر شناخت از روحيات آدمی است، تدابیری اندیشیده شده تا صاحبان قدرت دچار طغیان نشوند و به حقوق دیگران تعدی و تجاوز نکنند. هم «نظارت درونی» و هم «نظارت بیرونی» همراه و همسان با یکدیگراند. از دیدگاه برخی از متفکران اسلامی اعتبار عصمت در امام که یکی از شئون‌اتش زعامت سیاسی است، به منظور جلوگیری از تبدیل و تحول ماهیت حکومت از «امانت» به «مالکیت» است. برای آنکه زمامدار جامعه امانت‌دار باشد و در امانت خیانت نکند، باید نیرویی از درون او را کنترل کند که در تفکر شیعی همان «عصمت» و در صورت عدم دسترسی به آن، «عدالت» است. در راستای مراقبت و کنترل درونی، نظارت از بیرون یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. نظارت عمومی مردم و نظارت خاصی که در ساختار نظام سیاسی در نظر گرفته می‌شود. بشر در این زمینه تجربه‌های ارزشمندی کسب کرده است که می‌تواند در یک نظام دینی هم مورد استفاده قرار گیرد. تقسیم قدرت و تفکیک قوا، استقلال قوا، موقت بودن مناصب سیاسی، تقویت نهادهای مدنی و مطبوعات برای انجام وظیفه حیاتی نقد، انتقاد و امر به معروف و نهی از منکر نمونه‌هایی از این تدابیر است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی برخی از این تدابیر در ساختار نظام اندیشیده شده، اما تجربه چهاردهه بیانگر لزوم تقویت «نظارت بر قدرت» است.

منابع

* قرآن کریم

۱. ابن الجوزی، عبدالرحمن بن علی، سیره ابن الخطاب، مصر، ۱۳۳۱ق.
۲. خمینی، روح الله موسوی، صحیفه امام، ۲۲ جلد، چ ۵، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۸۹.
۳. خمینی، روح الله موسوی، کتاب البیع، ۵ جلد، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران، ۱۴۲۱ق.
۴. شریف رضی، حسین، نهج البلاغه، ترجمه علی شیروانی، چ ۷، قم: انتشارات دارالعلم، ۱۳۸۸.
۵. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگري قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: اداره کل فرهنگي و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: اداره کل فرهنگي و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۷. فصلنامه حکومت اسلامی، سال ۱۱، ش ۲، تابستان ۱۳۸۵، ش ۴۰ و ش ۳، پاییز ۱۳۸۵، ش ۴۱.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی.
۹. قانون و آیین نامه های داخلی مجلس خبرگان رهبری.
۱۰. مطهری، شهید مرتضی، مجموعه آثار، ج ۲۴، نهضت های اسلامی در صد ساله اخیر، تهران: انتشارات صدرا، ۱۳۸۵.
۱۱. نائینی، محمدحسین، تنبيه الامة و تنزيه الملة، تحقیق و مقدمه: سید جواد ورعی، چ ۴، قم: بوستان کتاب، ۱۳۹۸.

۱۲. ورعی، سیدجواد، حقوق و وظایف شهروندان و دولتمردان، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۱.
۱۳. ورعی، سیدجواد، نقش شهید بهشتی در تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: نشر روزنه، ۱۳۹۹.
۱۴. هاشمی رفسنجانی، اکبر، آرامش و چالش، کارنامه و خاطرات هاشمی رفسنجانی، به اهتمام مهدی هاشمی، تهران: دفتر نشر معارف انقلاب، ۱۳۸۲.
۱۵. هندی، علاءالدین علی بن حسام، کنز العمال، بیروت: مؤسسه الرساله، ۱۴۱۳ق.