

مدیریت سیاسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نوشته حجة الاسلام عباسعلی عمید زنجانی

ویژگیهایی که از مدیریتهای تخصصی به تناسب موضوع و مورد ناشی و بر مفهوم عام مدیریت عارض می گردد گاه از چنان اهمیت و برجستگی برخوردار می شود که موجب نوعی تحول مفهوم و نه تنها به معنی و مفهوم جدیدی از مدیریت بلکه به صورت معنایی کاملاً متفاوت با مدیریت به مفهوم عام می گردد.

دقت در مفاهیم اختصاصی هر کدام از مدیریتهای صنعتی، نظامی، اداری، آموزشی و تحقیقاتی و بالاخره سیاسی می تواند ظرافت و پیچیدگی و نقش این مطلب را در تبیین مسائل مدیریت روشن سازد.

آنچه ما تحت عنوان «مدیریت و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مطرح می کنیم در حقیقت یکی از همین موارد و مفاهیم اختصاصی مدیریت می باشد که در قانون اساسی به صورت نظام رهبری برخاسته از شریعت و آراء مردم متجلی گشته است. نظارت پویای این نظام مدیریت بر نهادهای اساسی حکومت و سازمانهای دولت در حقیقت برگردان حقوقی و سیاسی تئوری امامت در شریعت اسلام می باشد.

شیوه های اجرایی تئوری امامت می تواند به تناسب شرایط و مقتضیات و نیز با توجه به استنباط

فقهی به صورتهای گوناگونی مطرح گردد که تفاوت موجود بین شکل موجود مدیریت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و آنچه در گذشته در زمینه امامت بوقوع پیوسته است، نشانگر میزان این تفاوت می باشد.

نظریه امامت نیز مانند سایر مسائل عمده اسلامی از چنان قابلیت قبض و بسطی برخوردار می باشد که می تواند در هر اوضاع و احوالی مدیریت یک نوع جامعه را بر عهده گیرد و متناسب با سادگی مناسبات اجتماعی و پیچیدگی آن به تنظیم روابط سیاسی پردازد.

رهبری در قانون اساسی

امامت در اندیشه سیاسی شیعه، نظام دو مرحله ای است. آنچه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب یک نظام سیاسی ترسیم گردیده در حقیقت مرحله دوم امامت و به مفهوم نیایی آن می باشد.

در این مرحله از امامت و مدیریت سیاسی، رهبری و مرکزیت به جای آنکه شخصی منتخب از جانب خدا و شریعت باشد، فقیه شایسته ای است که در رهبری امت از امام معصوم نیابت می کند و او در حقیقت نماینده امام معصوم و منتخب شریعت الهی و در عین حال برگزیده مردم نیز می باشد. نمایندگی در این مقوله به معنی احراز صفات و شایستگیهای است که توسط شریعت بیان شده است ولی برخورداری از این صفات و شایستگیها به تنهایی برای احراز مقام رهبری کافی نیست. او باید یا به طور مستقیم (مانند رهبری حضرت امام خمینی بنیانگذار جمهوری اسلامی رضوان الله علیه) منتخب مردم باشد و یا توسط خبرگان منتخب مردم برگزیده شده باشد.

در اصل پنجم قانون اساسی خصلت نیایی بودن رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران به صورت کاملاً روشن و رسایی بیان گردیده است:

«در زمان غیبت حضرت ولی عصر - عجل الله تعالی فرجه - در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده دار آن می گردد.»

بر اساس این اندیشه سیاسی، زمینه سازی برای تحقق حکومت آرمانی امامت بالاصاله همواره از اصول زیربنائی این نظام سیاسی به شمار می رود و اصل تحول و رشد نه صرفاً به خاطر وضع زمان و تکنولوژی بلکه به دلیل خصلت ایدئولوژیکی امامت بعنوان یک عنصر سیاسی مذهبی ماهوی در بطن این نظام، همواره ضامن تداوم انقلابی بودن آن می باشد.

پیش فرض این نوع رهبری و مدیریت سیاسی، قبول حاکمیت اسلام از یک سو و مراجعه به آرای عمومی در مسائل کلی و عمده کشور است که نه تنها نام نظام سیاسی کشور مبین این دو پیش فرض می باشد؛ بلکه مفاد حقوقی و سیاسی همه پرسیهای انجام گرفته در کشور و متن قانون اساسی خود گواه روشن بر خدشه ناپذیری این دو رکن اساسی نظام سیاسی حاکم و رهبری آن می باشد.

علیرغم صراحت اصل پنجاه و هفت قانون اساسی در مورد مطلق بودن ولایت امر و امامت در جمهوری اسلامی ایران، عمده ترین کنترل رهبری توسط همین دو عنصر زیربنایی نظام یعنی حاکمیت اسلام و اتکا به آرای عمومی انجام می گیرد که ضمانت اجرایی آن در صفات رهبری نهفته است.

شریعت و آرای مردم در حقیقت زیربنا و محتوای همه اختیارات و مسئولیتهایی است که در اصل یکصد و دهم قانون اساسی بیان گردیده است. بی شک عدم پابندی به شریعت و آرای مردم در عمل، مشکلات فراوانی به بار می آورد که گاه نظام را به بن بست و نهایتاً به ایستایی و یا به سمت فروپاشی می کشاند. در قانون اساسی با استفاده از پویایی شریعت اسلام راه حل اصولی این مشکل پیش بینی شده است به طوری که نه تنها از اجرای تک تک این دو اصل مشکلی در راه رشد و توسعه بوجود نیاید؛ بلکه خود این دو عنصر نیز کوچکترین تضادی در عمل پیدا نکنند.

این راه حل اصولی همان استراتژی کلی است که در اصل دوم قانون اساسی به این صورت بیان گردیده است:

«جمهوری اسلامی ایران نظامی است که اهداف اصولی و آرمانی خود را در زمینه های قسط و عدل و استقلال سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی بر پایه جهان بینی و ایدئولوژی اسلام از طریق اجتهاد مستمر فقهای جامع الشرایط بر اساس کتاب و سنت و استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری تأمین می کند.»

اجتهاد مستمر در شریعت شامل هر سه بخش احکام اولیه، ثانویه و حکومتی است که زیربنای حقوقی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی نظام جمهوری اسلامی می باشد و بی شک چنین اجتهادی قادر خواهد بود هر نوع مشکل ایستایی و بن بستی را در اندیشه و عمل از پیش پای نظام بردارد و خصلت پویایی آن را حفظ نماید.

رابطه رهبری و نهادهای اساسی

قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه به صورت مستقل از یکدیگر حاکمیت ملی را اجرا می کنند و جریان عینی اتکا به آرای عمومی را به نمایش می گذارند ولی بر اساس اصل تفکیک ناپذیری

شریعت و آرای مردم که پیش فرض نظام است اجرای عینی حاکمیت ملی جز از راه شریعت امکان پذیر نیست و از آنجا که نقطه التقای شریعت و آرای مردم، مقام رهبری می باشد ناگزیر، نظارت بر اعمال حاکمیت ملی نیز توسط رهبری انجام می پذیرد. در اینجا توجه به این نکته ضروری است که این نظارت عالیه بر نهادهای اساسی و ارگان اعمال حاکمیت مردم، در حقیقت از آرای مردم و حاکمیت آنان نشأت می گیرد و خود نوعی اعمال حاکمیت ملی محسوب می گردد.

شیوه مدیریت نظام رهبری خود نوعی نظارت ملی بر عملکرد نهادهای اساسی است که در شکل نظارت رهبر بر این قوای حاکم متجلی می شود با این ویژگی که این نوع نظارت در عین حال نظارت شریعت نیز می باشد.

در این نظام، دوگانه کردن حاکمیت و تفکیک عامل شریعت از عامل اراده مردم، سخت دشوار و اصولاً با ماهیت آن ناسازگار می باشد و نهایتاً این اعتقاد مردم است که از این دو عامل یک نوع حاکمیت، لیکن با دو نمایش بوجود آورده است.

ابزار کنترل و نظارت

بسیاری از صاحب نظران معتقدند در یک نظام مدیریت، عامل کنترل و نظارت نقش عمده بر عهده دارد. بر اساس این دیدگاه، مدیریت سیاسی (به مفهوم کلان آن) در نظام جمهوری اسلامی ایران از ابزار کنترل و نظارت دقیق و مؤثری برخوردار می باشد.

انتخاب این ابزار در هر مورد متناسب با ویژگیهای آن و کاملاً همسو با اصل هدایت نظام انجام گرفته است. در مورد قوه مقننه از وسیله کنترلی شورای نگهبان استفاده شده است در حالی که برای نظارت بر قوه مجریه از شیوه تنفیذ حکم ریاست جمهوری و عزل رئیس جمهور بهره گرفته شده است و به روشنی می توان عامل تفاوت ماهوی این دو نوع ابزار کنترل را در تفاوت موجود در دو قوه نامبرده جستجو کرد و نیز در مقایسه شیوه های کنترلی این دو قوه با آنچه در مورد قوه قضائیه انجام گرفته می توان چنین نتیجه گرفت که کنترل، دقیقاً در رابطه با مقتضیات قوا و در جهت عامل هدایت و همسو کردن کنترل با هدایت بوده است.

سیاست تمرکز در مدیریت سیاسی کشور

دسترسی به تکنیک تلفیق مرکزیت و هدایت دموکراتیک در یک نظام، از پیچیده ترین مشکلات ترسیم یک مدیریت آرمانی می باشد که گاه در عمل به فدا کردن یکی برای نجات دیگری می انجامد

و احیاناً به قیمت از دست دادن هر دو تمام می شود. این مشکل را ما در قانون اساسی اول جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با گذشت ده سال تجربه عملاً مشاهده نمودیم. پیش بینی شورای رهبری از یک سو و محدودیت در اختیارات رهبری از سوی دیگر و نوع تقسیم وظایف در قوه مجریه و شورایی بودن برخی از ارکان حکومت، تمرکز لازم را در نظام مدیریت سیاسی کشور تضعیف و آن را در عمل دچار اختلال نموده بود و این مقبولیت و نفوذ معنوی حضرت امام - رضوان الله علیه - بود که هر بار مشکل را حل و نظام را از تشنج نجات می بخشید. در جریان بازنگری در قانون اساسی به سال ۱۳۶۸ این نقیصه ترمیم شد و مرکزیت لازم در مدیریت سیاسی کشور تأمین گردید و تعیین رهبر به خبرگان منتخب مردم بر اساس معیار مقبولیت عامه و یا برجستگی خاص در یکی از صفات و شرایط رهبری تفویض گردید. از سوی دیگر سیاست تمرکز در ارکان اعمال کننده حاکمیت به صورت آشکار منظور شد و اختیارات و مسئولیتهای رهبر افزایش چشمگیر یافت.

تعیین خط مشی و استراتژی نظام

چگونگی و شیوه تعیین سیاستهای کلی یک نظام سیاسی شاخص عمده نوع مدیریت آن نظام محسوب می شود زیرا اختلال در روابط ارگانیک یک سیستم همواره قابل پیش بینی است و شرایط حاد سیاسی و اضطراری و حوادث غیرمترقبه همواره در کمین روند طبیعی مسائل جاری قرار دارد. از آنجا که برای هر مسئله اتفاقی، نمی توان فرمول خاصی را پیش بینی کرد ناگزیر باید به صورت کلی، تکنیک قابل اطمینانی را که کمترین آسیب احتمالی را دربرداشته باشد برای مقابله صحیح با این گونه شرایط در نظر گرفت تا کشور ناخواسته دچار بحرانهای غیرقابل پیش بینی نگردد. از این روست که بسیاری از صاحب نظران در تکمیل نظریه تفکیک قوا، نهاد برتر را مطرح و از آن دفاع کرده اند و از سوی دیگر در قوانین اساسی برخی از کشورها به رهبران اختیارات ویژه و حق صدور فرمانها را قائل شده اند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با پیروی از این اصل، تعیین خط مشی و استراتژی نظامی به رهبری تفویض گردیده است زیرا با توجه به کنترل صفاتی در رهبری و مطمئن ترین پایگاه اجتماعی بودن رهبر و نیز با در نظر گرفتن جایگاه ایدئولوژیکی رهبر، جای تردیدی نیست که در نظام اسلامی، مقام امامت شایسته ترین و مطمئن ترین کسی است که می توان اختیار سخن آخر زدن را به او

تفویض نمود.

ناگفته نماند که تعیین سیاستهای کلی نظام توسط مقام رهبری به مفهوم حاکمیت فرد و یا حاکمیت یک اندیشه و نظر نیست؛ زیرا آن تجزیه و تحلیلی که منجر به تعیین خط مشی کلی نظام می گردد متکی به یک اندیشه جمعی و برخاسته از مشورت با نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد و به همین دلیل است که در اصل یکصد و دهم قانون اساسی به دنبال اعطای اختیار تعیین سیاستهای کلی نظام به مقام رهبری، قید اساسی: «پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» آورده شده است.

نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام

بر اساس اصل چهارم قانون اساسی که کلیه قوانین و مقررات حاکم در کشور را الزاماً منطبق با موازین اسلامی اعلام کرده و تشخیص آن بر عهده شورای نگهبان نهاده است، معمولاً در قانونگذاری، جمع کردن بین حق حاکمیت قوانین الهی که برخاسته از اسلامی بودن نظام و انتخاب مردم می باشد و حق مردم در اعمال حاکمیت در قانونگذاری، مشکلی بوجود می آید که ناشی از تعارض احتمالی خواسته نمایندگان ملت و موازین اسلامی به تشخیص شورای نگهبان می باشد.

امکان وقوع این نوع تعارض بین مصوبات مجلس و قانون اساسی نیز، مشکل حفظ حق حاکمیت ملی در قانونگذاری را مضاعف می کند. در حالی که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ هیچگونه راه حلی برای این گونه موارد جز اصلاح مصوبه مجلس شورای اسلامی توسط خود مجلس و نهایتاً تأمین نظر شورای نگهبان پیش بینی نشده بود و عملکرد دهساله مجلس نیز چنین بود که در این موارد یا مجلس مصوبه خود را اصلاح می کرد و یا مصوبه مردود تلقی می شد و چنین مصوبه ای قانون شناخته نمی شد.

ولی بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ در چنین مواردی، راه حل اصولی تری پیش بینی شد که مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از اظهارنظر مجدد شورای نگهبان مبنی بر رد مصوبه اصلاح نشده، تعیین تکلیف نهایی به یک مرجع مشورتی مقام رهبری ارجاع گردد تا در صورت تشخیص ضرورت مصلحت نظام بر حسب مورد، مصوبات مجلس را تنفیذ نماید.

در حقیقت نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام یک بازوی مشورتی برای مقام رهبری است که در شرایط استثنایی تعارض حق حاکمیت ملی در امر قانونگذاری و حق حاکمیت شریعت و یا قانون اساسی به تشخیص شورای نگهبان، رهبر می تواند به کمک این نهاد، معضل نظام را حل و آن را از

بن بست نجات دهد و حرف آخر را بگوید.

از آنجا که امکان وقوع چنین حالتی در موارد دیگر نیز وجود دارد، مجمع تشخیص مصلحت نظام می تواند در کلیه اموری که مقام رهبری به آن مجمع ارجاع می دهد، نظر خود را به ایشان اعلام نماید.

تقسیم بندی اختیارات و مسئولیتهای رهبری

وظایف و اختیارات رهبری که طی یازده بند در اصل یکصد و دهم قانون اساسی بیان شده از نظر هدف و نقشی که در مدیریت سیاسی نظام دارد، یکسان نیست و قابل تقسیم به چند دسته می باشد: دسته اول، مسئولیتهایی است که صرفاً به منظور کنترل نهادهای اساسی پیش بینی شده و ماهیت نظارتی دارند؛ مانند نصب، عزل و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان، عالیتین مقام قوه قضائیه و رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم و عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور (نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام که در بند دوم این اصل آمده است نیز در همین جهت می باشد).

دسته دوم، اختیاراتی است که جنبه هدایت نظام را بر عهده دارد و هدف از آن توان بیشتر بخشیدن به مدیریت سیاسی کشور برای عبور از تنگناها و بن بستهاست؛ مانند تعیین سیاستهای کلی نظام، فرمان همه پرسی و حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست.

دسته سوم، آن قسمت از اصل یکصد و دهم است که هم جنبه هدایت دارد و هم جنبه کنترل و در عین حال متکفل وظیفه دفاع از نظام نیز می باشد؛ مانند فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح، بسیج نیروها، نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک و فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.

نظام مدیریت کنترل شده

نظام کنترل شده است و یا مطلق العنان و فاقد نظارت و ابزار کنترلی است؟

برخی تصور می کنند مطلق بودن امامت و رهبری که در اصل ۵۷ آمده به معنی آن است که رهبری از نظر قانون اساسی، نوعی مدیریت باز و کنترل نشده است و نظام، فاقد پیش بینی لازم برای نظارت بر امر رهبری می باشد.

در صورتی که چنین نیست و در قانون اساسی دقیقترین کنترلها و اطمینان بخش ترین شیوه های نظارت در مورد جریان عینی رهبری اعمال گردیده و در این زمینه از دو نوع کنترل درونی و کنترل

بیرونی استفاده شده است:

منظور از کنترل درونی شیوه جدیدی است که امروزه در تکنولوژی مدرن، در مورد وسائل پیچیده الکترونیکی مورد استفاده قرار می گیرد و بدین وسیله نظام از درون توسط خود سیستم کنترل می شود و نظام خود عیب یابی می کند و با امکاناتی که در درون نظام تعبیه شده، موارد اشکال را شناسایی و خود آن را برطرف می سازد.

این گونه کنترل که دقیقترین نوع آن می باشد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد رهبری و نظام مدیریت کلان نظام به شیوه کنترل صفاتی اعمال گردیده است. به این صورت که داشتن صفاتی چون عدالت و تقوای لازم برای رهبری، بینش صحیح سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و بالأخره در یک کلام بهره مندی از قدرت کافی برای رهبری، امکان هر نوع تخلف از مسیر قانونی و احتمال سوء استفاده از قدرت را به حداقل تنزل می دهد و در هر وضعی با توجه به مفهوم فقهی عدالت و تقوا، نظام قادر به ترمیم و اصلاح خویش خواهد بود.

در این شیوه، معیارهای سنجش و الگوهای بکار گرفته شده برای عیب یابی و ترمیم و اصلاح، همواره به صورت حداکثرند و هرگز از امکانات استتار استفاده نمی شود در حالی که در کنترلهای بیرونی معمولاً معیارهای پیش بینی شده به صورت حداقل و قابل استتار می باشند.

قانون اساسی برای کنترل نظام رهبری از طریق ابزار بیرونی نظام، شیوه هایی بکار گرفت که برخی از آنها به صورت نهادی و برخی دیگر به شکل عام نظارت ملی است.

ابزار کنترلی نهادی، چون خبرگان می تواند در صورت تشخیص عدم توانایی رهبر از ایفاء وظایف قانونی و یا از دست دادن یکی از شرایط مذکور در اصل پنجم و یکصد و نهم و یا در صورتی که معلوم گردد رهبر از اول فاقد بعضی از شرایط بوده است، او را از مقام خود برکنار شده اعلام نماید. یکی دیگر از ابزار نظارت بر رهبری، کنترل داراییهای رهبر و همسر و فرزندان او قبل و بعد از خدمت در مقام رهبری توسط رئیس قوه قضائیه می باشد که در صورت مشاهده افزایش بر خلاف حق، توسط خبرگان بررسی و اصل یکصد و چهل و هفتم درباره وی اعمال می گردد.

شکل عمومی کنترل رهبری در قانون اساسی، همان نظارت عمومی موضوع اصل هشتم قانون اساسی است که دعوت به خیر و امر معروف و نهی از منکر را به عنوان یک وظیفه همگانی و متقابل بر عهده عموم مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت گذارده و همه را برای نظارت بر اعمال رهبری مسئول شناخته است که در اصطلاح شریعت به: «النصيحة لائمة المسلمين» تعبیر شده است.