



کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پدیدآورنده (ها) : تقی زاده، جواد

حقوق :: نشریه تحقیقات حقوقی :: پاییز ۱۳۹۰ - شماره ۵۵ (علمی-پژوهشی/ISC)

صفحات : از ۲۲۹ تا ۲۴۸

آدرس ثابت : <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1183897>

تاریخ دائلود : ۱۴۰۴/۱۲/۱۲

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



- جایگاه و اهمیت مجلس خبرگان رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- نقش نهاد رهبری در فرایند گذار به دموکراسی در ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر فصل پنجم)
- ارائه الگوی راهبردی در حوزه امنیت اجتماعی بر اساس گفتمان امام خمینی(ره) ، رهبری، قانون اساسی، تجارب جمهوری اسلامی ایران و بهره گیری از تجارب بشری
- کفالت ریاست جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- جمهوریت و اسلامیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- پژوهشی پیرامون نسبت سنجی حاکمیت قانون در قاموس قانون اساسی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
- شناسایی عناصر ثابت و متغیر نظام جمهوری اسلامی ایران در رویکرد قانون اساسی
- استقلال قوا و سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با نظام مشروطه در خصوص نوع حاکمیت و ریاست بر حکومت
- تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری

کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

دکتر جواد تقی زاده*

چکیده

فوت رهبر، عزل وی توسط مجلس خبرگان رهبری، کناره گیری رهبر و ناتوانی موقت وی از انجام وظایف رهبری عوامل تحقق کفالت رهبری را تشکیل می دهند. شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، کفالت رهبری را عهده دار است و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقهاء، در شورا به جای وی منصوب می گردد. شورای موقت رهبری در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه چهارم اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می کند. طول دوره و ممنوعیت های دوره کفالت رهبری در قانون اساسی تعیین نشده اند.

کلید واژگان

کفالت - رهبر - قانون اساسی - ایران.



*استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

مقدمه

جانشینی و کفالت از نهادهای جایگزینی یک سمت در غیاب یا مانعیت متصدی اصلی می‌باشند.^۱ جانشینی توسط یک متن قانونی تعیین کننده مقام جانشین پیش‌بینی و سازماندهی می‌شود اما کفالت پیش‌بینی نشده است و لذا توسط مقام بالاتر از مقامی که باید موقتاً جایگزین شود ایجاد می‌گردد.^۲ به این ترتیب، تصدی موقت وظایف ریاست جمهوری توسط منتخب رهبر (اصل ۱۳۱) کفالت است اما تصدی وظایف رهبر توسط شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱) جانشینی است. اما بسیاری از حقوق‌دانان معیار مذکور را برای تمایز میان کفالت و جانشینی لحاظ نمی‌کنند و واژه کفالت را برای جایگزینی قانونی یک مقام در غیاب یا مانعیت متصدی اصلی آن و واژه جانشینی را برای تصدی وظایف یک مقام حتی با حضور متصدی اصلی آن نیز استفاده می‌کنند.^۳ منظور از کفالت رهبری در این تحقیق تصدی موقت وظایف رهبری در دوره غیاب (فوت، کناره‌گیری یا عزل) یا ناتوانی موقت رهبر است. فقدان مقررات مربوط به کفالت رهبری از نقایص قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ محسوب می‌گردید^۴ که با ابتکار شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ رفع شده است. اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: "هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقهاء، در شورا به جای وی منصوب می‌گردد. این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه چهارم اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند. هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد بود". به این ترتیب، قواعد کلی مربوط به تحقق (۱) و تصدی (۲) کفالت رهبری توسط قانون‌گذار اساسی تعیین شده‌اند.

۱. تحقق کفالت رهبری

فوت رهبر (الف)، عزل وی توسط مجلس خبرگان رهبری (ب)، کناره‌گیری رهبر (ج) و ناتوانی موقت وی از انجام وظایف رهبری (د) عوامل تحقق کفالت رهبری را تشکیل می‌دهند.

الف) فوت رهبر

۱. جواد، تقی زاده؛ "تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه"، نامه مفید، سال چهاردهم، شهریور ۱۳۸۷، شماره ۶۷، ص ۱۱۱.

۲. René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Paris, Montchrestien, 14e édition, 2000, p. 1076.

۳. نگاه کنید به: جواد، تقی زاده؛ همان، صص ۱۱۱-۱۱۲.

۴. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، جلسات پانزدهم تا بیست و هشتم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۶۴۹.

فوت رهبر عامل قهری تحقق کفالت رهبری است. رو به رو شدن حیات سیاسی با فقدان متصدی مقام رهبری پیرو فوت امام خمینی (ره) سبب شد تا شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ فوت رهبر را در اصل ۱۱۱ قانون اساسی از مصادیق تحقق کفالت رهبری قرار دهد. اما قانون گذار اساسی مرجع رسمی اعلام فوت رهبری را تعیین نکرده است. مجلس خبرگان رهبری مناسب ترین نهادی است که می توانست به عنوان مرجع رسمی اعلام فوت رهبر تعیین گردد. در فرانسه نیز مرجع رسمی اعلام فوت رئیس جمهور یعنی عالی ترین مقام رسمی کشور تعیین نشده است اما شورای قانون اساسی در سال ۱۹۷۴ رأساً غیاب رئیس جمهور را پیرو فوت ژرژ پومپیدو^۵ اعلام کرد. این تدبیر شورای قانون اساسی به اعلام رسمی شروع مهلت حداقل بیست روز و حداکثر سی و پنج روز مقرر در قانون اساسی برای انتخاب رئیس جمهور جدید منجر و از این طریق محدوده زمانی اختیارات کفیل ریاست جمهوری دقیقاً تعیین گردید. قانون گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران تصدی وظایف رهبر توسط شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام را به طور موقت می داند اما وقت آن را تعیین نمی کند. با توجه به عدم تعیین مهلت برای مجلس خبرگان رهبری جهت انتخاب رهبر جدید و در نتیجه عدم تعیین محدوده زمانی اختیارات شورای کفالت رهبری توسط قانون گذار اساسی، اعلام شروع مهلت مقرر برای مجلس خبرگان جهت انتخاب رهبر جدید یا تعیین محدوده زمانی اختیارات کفیل رهبری مطرح نیست. اما اعلام رسمی فوت رهبر مانند اعلام عزل وی توسط مجلس خبرگان رهبری می تواند به سردرگمی احتمالی در حیات سیاسی پایان دهد.

(ب) عزل رهبر

قداست مقام رهبری مانع زیر نظر بودن اعمال و کردار رهبر، دستگاه رهبری و اطراف وی برای حفظ نظام و ارزش های آن نیست.^۶ نقد و بررسی عملکرد رهبری غیر معصوم نه تنها موجب تضعیف رهبری نیست بلکه موجب تقویت ایشان و تقویت نظام است.^۷ لذا اصل ۱۱۱ قانون اساسی نظارت مجلس خبرگان رهبری بر مقام رهبری را می پذیرد و مواد ۳۱ تا ۴۴ آیین نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴ نحوه تشکیل و شرح وظایف کمیسیون تحقیق به منظور اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی را بیان می کنند. مطابق صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی "هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود **برکنار** خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است". متن مذکور با اعمال تغییرات در متن مصوب سال ۱۳۵۸ اصل ۱۱۱ قانون اساسی تنظیم گردیده است. اصل ۱۱۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می داشت: "هرگاه رهبر یا یکی از اعضای شورای رهبری از انجام وظایف قانونی رهبری ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصل یکصد و نهم گردد از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. مقررات تشکیل خبرگان برای رسیدگی و عمل به این اصل در اولین اجلاس خبرگان تعیین می شود". با لحاظ قانون اساسی و مقررات مصوب مجلس خبرگان رهبری، نکات ذیل درباره عزل مقام رهبری قابل ذکر است:

5. Georges Pompidou.

6. Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, Tome 2, Paris, Armand Colin, 2001, p. 170 et Louis Favoreu et Loïc Philip, Le Conseil constitutionnel, 6e édition, Paris, puf, 1995, p. 65.

۷. سید محمد، هاشمی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱، ص ۴۹.

۸. محمد، عسگری؛ تحلیل حقوقی جایگاه مجلس خبرگان رهبری، تهران، چاپار، ۱۳۸۶، ص ۱۷۷.

۱. تشخیص ناتوانی رهبر از انجام وظایف قانونی خویش، فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم شدن و از آغاز فاقد بعضی از شرایط رهبری بودن بر عهده مجلس خبرگان رهبری است. لذا تا زمانی که مجلس خبرگان این حالات را تشخیص ندهد رهبری در مقام خویش باقی است و صرف ادعای شخصی یا گروهی کفایت نمی‌کند.^۹

۲. تعیین معلوم شدن اینکه رهبر از آغاز فاقد شرایط رهبری بوده است به عنوان یکی از عوامل برکناری رهبر از ابتکارات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است که این عامل را در کنار عوامل ناتوانی و از دست دادن شرایط رهبری قرار داده است. منظور از "از آغاز فاقد بعضی شرایط بودن" این است که متصدی مقام رهبری در ابتدا فاقد شرایط رهبری بوده است و اکنون نیز دارای شرایط رهبری نیست. به این نکته در صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی اشاره شده است.^{۱۰} برخی از حقوق‌دانان^{۱۱} قید عامل اخیر از عوامل کفالت رهبری در قانون اساسی را موجب وهن مقام رهبری، کم اعتباری مجلس خبرگان و عدم استحکام قانون اساسی می‌دانند. قانون‌گذار اساسی می‌توانست ناتوانی و فقدان شرایط رهبری را به طور مطلق (بدون تصریح به فاقد شرایط رهبری شدن یا از آغاز فاقد شرایط رهبری بودن) منجر به برکناری رهبر از مقام رهبری محسوب نماید تا توأم با شمول حکم فعلی، متن قانون اساسی را از انتقادات مصون کند.

۳. منظور از ناتوانی در صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی، ناتوانی قطعی (دائم) رهبر در اثر عواملی مانند نارسایی روانی یا کهولت سن است. حکم قانون‌گذار اساسی در خصوص ناتوانی موقت رهبر در ذیل اصل ۱۱۱ تعیین شده است. دلیل قطعی بودن ناتوانی مذکور در صدر اصل ۱۱۱ این است که قانون‌گذار اساسی تشخیص آن را توسط مجلس خبرگان از عوامل برکناری رهبر می‌داند و حال آنکه ناتوانی موقت مذکور در ذیل اصل ۱۱۱ به برکناری رهبر منجر نمی‌شود. به علاوه، مجلس خبرگان رهبری موظف است، در صورت برکناری رهبر به دلیل ناتوانی وی، در اسرع وقت رهبر جدید را انتخاب کند و حال آنکه در صورت ناتوانی موقت رهبر، انتخاب رهبر جدید مطرح نیست.

۴. متن مصوب ۱۳۵۸ اصل ۱۱۱ قانون اساسی فاقد شرایط مذکور در اصل یکصد و نهم شدن را موجب عزل از سمت رهبری می‌دانست. مطابق متن مصوب ۱۳۶۸ اصل ۱۱۱ قانون اساسی فاقد شرایط مذکور در اصل پنجم قانون اساسی شدن نیز مانند از دست دادن شرایط مذکور در اصل یکصد و نهم قانون اساسی از عوامل برکناری رهبری است. اکثر شرایط مذکور در اصل پنجم برای تصدی سمت رهبری با تفاوت‌های جزئی در اصل یکصد و نهم نیز تکرار شده‌اند اما شرط آگاهی به زمان از شرایطی است که در اصل یکصد و نهم تکرار نشده است.

۵. قانون‌گذار اساسی سال ۱۳۵۸ ناتوانی یا از دست دادن شرایط "یکی از اعضای شورای رهبری" را منجر به برکناری وی از عضویت در شورای رهبری می‌دانست. به دلیل حذف نهاد شورای رهبری برای تصدی دائمی وظایف رهبر از قانون اساسی، شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ عبارت "یا یکی از اعضای شورای رهبری" را از متن اصل ۱۱۱ قانون اساسی حذف کرد. شورای موقت رهبری مذکور در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ کفیل رهبر است که

^۹ محمد جواد، صفار؛ آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، چاپ هجدهم، ۱۳۸۲، ص ۵۶.

^{۱۰} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، جلساتیستونهم تا چهل و یکم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۱۴۱۰.

^{۱۱} سید جلال الدین، مدنی؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پایدار، چاپ هفتم، ۱۳۸۴، ص ۲۶۰.

وظایف رهبری را موقتاً عهده‌دار می‌شود. این شورا با شورای رهبری مذکور در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ که می‌بایست در قالب یک شورای دائمی وظایف رهبری را تصدی کند متفاوت است.^{۱۲}

۶. به منظور اجرای اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی کمیسیون تحقیق مرکب از یازده عضو اصلی و چهار عضو علی‌البدل برای مدت دو سال در مجلس خبرگان رهبری انتخاب می‌شوند. اعضای کمیسیون تحقیق باید فراغت کافی برای انجام وظایف داشته باشند و از بستگان سببی و نسبی رهبر نباشند. این کمیسیون موظف است هرگونه اطلاعات لازم را تحصیل و صحت و سقم آن را بررسی و در صورت لزوم با مقام رهبری ملاقات نماید. در صورتی که کمیسیون تحقیق پس از بررسی و تحقیق اطلاعات مذکور را برای تشکیل اجلاس خبرگان کافی دانست تشکیل جلسه فوق‌العاده خبرگان را از هیأت رئیسه مجلس خبرگان تقاضا می‌کند. پس از تسلیم گزارش کمیسیون با ارائه مدارک به هیأت رئیسه مجلس خبرگان در صورت رأی دوسوم مجموع اعضای کمیسیون تحقیق و هیأت رئیسه (حداقل دو نفر آنان از اعضای هیأت رئیسه باشند) به تشکیل اجلاس خبرگان برای رسیدگی و عمل به اصل یکصد و یازدهم هیأت رئیسه باید در اولین فرصت اقدام به تشکیل اجلاس خبرگان نماید. جلسات خبرگان برای رسیدگی و عمل به اصل یکصد و یازدهم سری است و انتشار مذاکرات آن تحت شرایطی خاص امکان‌پذیر است. رهبر می‌تواند به هر نحو که مقتضی می‌داند نظرات خویش را در رابطه با اصل یکصد و یازدهم در مجلس خبرگان مطرح کند. نصاب لازم در تشخیص ناتوانی یا فقدان یکی از شرایط رهبری، آرای دوسوم نمایندگان مجلس خبرگان است.^{۱۳}

۷. مجلس خبرگان رهبری برای اعلام برکناری رهبری نصاب بالاتری از آرای نمایندگان در مقایسه با نصاب آرای لازم برای انتخاب و معرفی رهبر تعیین کرده است. مطابق ماده ۱۳ قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری، مصوبات مجلس خبرگان با موافقت نصف به علاوه یک حاضران معتبر است مگر در مورد تعیین رهبر که موافقت دو سوم حاضران معتبر می‌باشد. در واقع، به منظور انتخاب رهبر آرای موافق دو سوم حاضران در جلسه مجلس خبرگان کافی است اما مطابق ماده ۴۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان برای برکناری رهبر آرای موافق دو سوم مجموع نمایندگان مجلس خبرگان لازم است. توقع شدیدتر قانون‌گذار در فرایند سلب اعتماد از مقامی که قبلاً به وی اعتماد شده است درباره سایر مقامات عالی‌الجای نیز جاری است. رأی‌گیری مجلس شورای اسلامی برای وزیران استیضاح شده در قالب أخذ رأی عدم اعتماد است و حال آنکه گزینه‌های پیشنهادی رئیس‌جمهور برای تصدی سمت وزارت باید از مجلس أخذ رأی اعتماد کنند.^{۱۴}

مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقررات تشکیل خبرگان برای رسیدگی و عمل به این اصل می‌بایست در اولین اجلاس خبرگان تعیین شود. به عبارت دیگر، مجلس خبرگان رهبری موظف گردید که در اولین اجلاس دوره اول فعالیت خویش مقررات تشکیل خبرگان برای اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی را تصویب کند. لذا مقررات مربوطه در اولین اجلاس دوره اول مجلس خبرگان تصویب گردید اما این سؤال مطرح بوده است که آیا مجلس خبرگان در اجلاس‌های بعدی دوره اول و در دوره‌های بعدی خویش دارای اختیار اعمال تغییرات در مقررات مصوب اجلاس اول است؟ شورای نگهبان در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۲/۵/۱۸ صلاحیت خبرگان را محدود به اجلاس اول ندانست و

۱۲. سید جلال‌الدین، مدنی؛ همان، ص ۲۷۰، مرتضی نجفی اسفاد و فرید، محسنی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، الهدی، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۸۴ و علی، وفادار؛ حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران، وفادار، چاپ سوم، ۱۳۸۲، ص ۴۷۹.

۱۳. نگاه کنید به: مواد ۳۱ تا ۴۴ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴.

۱۴. نگاه کنید به: جواد، تقی‌زاده؛ همان، صص ۱۲۵-۱۲۹.

اعمال تغییرات در این مقررات را در اجلاس‌های بعدی مجلس خبرگان از لحاظ قانون اساسی بلا مانع اعلام کرد.^{۱۵} با وجود این، به منظور رفع هر گونه تردید درباره صلاحیت خبرگان برای هنجارسازی حقوقی در حوزه وظایف خویش (انتخاب رهبر و نظارت بر رهبری) شورای بازنگری قانون اساسی این حکم را از ذیل اصل ۱۱۱ حذف نمود و با تکمیل آن به ذیل اصل ۱۰۸ منتقل کرد. مطابق ذیل اصل ۱۰۸ قانون اساسی تصویب مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است. در واقع، به منظور حفظ استقلال مجلس خبرگان رهبری، قانون‌گذار اساسی هنجارسازی حقوقی در حوزه انتخابات و وظایف خبرگان را از صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۱) مستثنی می‌داند. لذا تغییر قانون مربوط به تعداد، شرایط و کیفیت انتخاب خبرگان و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است. عبارت "در صلاحیت خود آنان است" دارای بار معنایی و حقوقی است.^{۱۶} مجلس خبرگان رهبری از صلاحیت تفویض اختیار قانون‌گذاری به نهاد دیگر برخوردار نیست.

مطابق ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی "رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است". لذا تمام قوانین مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و غیره حاکم بر مردم، بر رهبر نیز حاکمیت دارند.^{۱۷} رهبری دارای مسئولیت کیفری و قابل تعقیب کیفری است. مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهند که قانون‌گذاران اساسی در مقام تعیین مصونیت کیفری برای رهبری نبوده‌اند.^{۱۸} محاکمه رهبر به دلیل مسئولیت کیفری وی ممکن است اما قانون‌گذار اساسی سازوکارهای اجرای مسئولیت کیفری رهبری را تعیین نکرده است. ظاهراً تعقیب کیفری رهبر با دادگاه‌های عمومی است. با توجه به جایگاه مهم رهبری در نظام سیاسی قانون‌گذار اساسی می‌بایست سازوکارهای ویژه‌ای را برای رسیدگی به مسئولیت کیفری وی تعیین نماید تا از تعرضات واهی اشخاص و دستگاه قضایی به مقام رهبری جلوگیری کند. محکومیت کیفری رهبر در دستگاه قضایی به عزل وی منجر نمی‌شود اما می‌تواند زمینه تصمیم مجلس خبرگان رهبری بر عزل رهبر و تحقق دوره کفالت رهبری را فراهم کند. کناره‌گیری رهبر از سمت خویش نیز از عوامل تحقق کفالت رهبری است.

ج) کناره‌گیری رهبر

متن مصوب سال ۱۳۵۸ قانون اساسی به امکان کناره‌گیری یا استعفای رهبر اشاره نداشت. شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ امکان کناره‌گیری رهبر از سمت خویش را شناسایی کرد. کناره‌گیری رهبر می‌تواند در اثر عواملی مانند ناتوانی وی از انجام وظایف قانونی خویش یا از دست دادن شرایط رهبری باشد.^{۱۹} اما به این عوامل محصور نیست. رهبر حتی با دارا بودن شرایط رهبری و توانایی انجام وظایف خویش می‌تواند از سمت رهبری کناره‌گیری کند. به محض اعلام کناره‌گیری رهبری، مجلس خبرگان باید به وظیفه خویش مبنی بر تعیین رهبر جدید اقدام کند.^{۲۰} برخی از حقوق‌دانان^{۲۱} معتقدند که کناره‌گیری رهبر از مسئولیت رهبری با دارا بودن تمام صلاحیت‌ها و توانایی‌های لازم ممکن

۱۵. نگاه کنید به: مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۵۹-۱۳۸۰)، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱، ص ۱۰۸.

۱۶. محمد، عسگری؛ همان، ص ۸۵.

۱۷. سید محمد، هاشمی؛ همان، ص ۴۹.

۱۸. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، جلسات پنجاه و یکم تا شصت و هفتم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۱۷۱۱.

۱۹. حسین، مهرپور؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، ۱۳۸۷، ص ۱۳۹.

۲۰. علییار، ارشدی؛ حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، سردمدی، ۱۳۸۲، ص ۲۸۶ و سید احمد، حبیب نژاد؛ مجلس خبرگان، تهران، کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۵، ص ۱۶۴.

۲۱. قاسم، شعبانی؛ حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، اطلاعات، چاپ هجدهم، ۱۳۸۴، ص ۱۳۸.

نیست زیرا، رهبری مسئول هدایت جامعه اسلامی است. مطابق این نظریه کناره‌گیری رهبر فقط در صورت ناتوانی وی از انجام وظایف رهبری یا فقدان شرایط رهبری امکان‌پذیر است. این برداشت فاقد وجاهت کافی است زیرا، قانون اساسی هیچ شرطی را برای اجرایی شدن کناره‌گیری رهبر تعیین نکرده است. کناره‌گیری رهبر حتی نیازمند موافقت مقام یا نهاد خاصی نیست و ظاهراً به همین دلیل قانون‌گذار اساسی از واژه "استعفا" برای ترک سمت رهبری توسط رهبر استفاده نکرده است. به عبارت دیگر، برخلاف تلقی بسیاری از حقوق‌دانان^{۲۲} که در مقام تمایز بین واژگان "استعفا" و "کناره‌گیری" قرار نگرفته‌اند، به نظر می‌رسد که اعتقاد قانون‌گذار اساسی بر تفاوت میان واژگان "استعفا" و "کناره‌گیری" در قانون اساسی است که از کناره‌گیری رهبر سخن می‌گوید. مؤید این برداشت تحولات قانون اساسی در حوزه کفالت ریاست جمهوری است. اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ کناره‌گیری رئیس جمهور را از اسباب کفالت ریاست جمهوری می‌داند اما کناره‌گیری وی به پذیرش مقام یا نهاد خاصی منوط نبوده است. قانون‌گذار اساسی سال ۱۳۶۸ با تغییر واژه "کناره‌گیری" به واژه "استعفا" در اصل ۱۳۱ قانون اساسی، پذیرش استعفای رئیس جمهور را در اصل ۱۳۰ قانون اساسی به رهبری واگذار کرده است. تغییر واژه "کناره‌گیری" به واژه "استعفای" رئیس جمهور و تعیین رهبری به عنوان مقام پذیرش یا رد استعفای رئیس جمهور در قانون اساسی دارای توجیه است زیرا، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی جمهوری اسلامی ایران پس از مقام رهبری است^{۲۳}. قانون اساسی مرجع رسمی دریافت سند کناره‌گیری رهبر و اعلام آن را تعیین نکرده است. مجلس خبرگان رهبری مناسب‌ترین نهادی است که می‌توانست به عنوان مرجع رسمی دریافت سند کناره‌گیری رهبر و اعلام آن تعیین گردد. با توجه به عدم تعیین کیفیت کناره‌گیری رهبر در قانون اساسی و قانون عادی مربوط به خبرگان به نظر می‌رسد قاعداً کناره‌گیری رهبر به اطلاع مجلس خبرگان رهبری می‌رسد و مجلس خبرگان با عنایت به امتناع رهبر از انجام وظایف، کناره‌گیری او را اعلام و نسبت به تعیین جانشین وی اقدام می‌کند^{۲۴}. مرجع رسمی تشخیص و اعلام ناتوانی موقت رهبر نیز توسط قانون‌گذار اساسی تعیین نشده است.

(د) ناتوانی موقت رهبر

مطابق ذیل اصل ۱۱۱ قانون اساسی "هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد شد". قانون‌گذار اساسی از ناتوانی موقت رهبری سخن می‌گوید اما حداکثر زمان دوره موقت ناتوانی رهبر را تعیین نمی‌کند. لذا دوره ناتوانی موقت رهبر می‌تواند عملاً ماه‌ها و سال‌ها ادامه یابد. البته طولانی شدن دوره بیماری یا حوادث دیگر (مانند ربایش یا اسارت) منجر به ناتوانی موقت رهبر می‌تواند مجلس خبرگان را به سوی اعلام ناتوانی قطعی وی متمایل نماید. تشخیص ناتوانی قطعی رهبر با مجلس خبرگان رهبری است و این مجلس مناسب‌ترین نهادی است که می‌توانست به عنوان مرجع رسمی تشخیص و اعلام ناتوانی موقت رهبر تعیین شود. ظاهراً متصدی مقام رهبری می‌تواند در صورت آگاهی از ناتوانی موقت خویش رأساً زمینه تحقق دوره کفالت رهبری را فراهم کند اما وقوع ناتوانی موقت گاهی اوقات قابل پیش‌بینی نیست. شورای موقت رهبری جایگزین رهبر در دوره ناتوانی موقت است و تمام وظایف و اختیارات رهبری را در این دوره عهده‌دار می‌شود. به عبارت دیگر، در دوره ناتوانی موقت رهبر، متصدی اصلی مقام رهبری دارای صلاحیت اعمال وظایف و

^{۲۲} قاسم، شعبانی؛ همان، صص ۱۳۷ - ۱۳۹، محمد جواد، صفار؛ همان، صص ۵۶ - ۵۷، سید جلال‌الدین، مدنی؛ همان، صص ۲۶۰ - ۲۶۱،

حسین، مهرپور؛ همان، صص ۱۳۸ - ۱۳۹ و علی، وفادار؛ همان، صص ۴۷۹.

^{۲۳} اصل ۱۱۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: "پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد".

^{۲۴} حسین، مهرپور؛ همان، صص ۱۳۸ - ۱۳۹.

اختیارات رهبر نیست بلکه این وظایف و اختیارات توسط شورای کفالت رهبری تصدی می‌گردند. این نکته ناشی از تفاوت میان تفویض اختیار و کفالت در حقوق عمومی است. مقام تفویض کننده اختیار دارای صلاحیت اعمال اختیارات تفویضی و مسئول است. لذا حقوق دانان^{۲۵} از صلاحیت و مسئولیت مضاعف (دوگانه) مقام تفویض کننده و مقام تفویض شونده در قبال اختیارات تفویضی سخن می‌گویند. به عبارت دیگر، در صورت تفویض وظایف و اختیارات رهبری به شخص دیگر مطابق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صلاحیت و مسئولیت رهبری نیز باقی است اما در صورت کفالت رهبری مطابق ذیل اصل ۱۱۱ قانون اساسی، صلاحیت و مسئولیت رهبری منتفی است. تفویض بعضی از وظایف و اختیارات رهبری به شخص دیگر با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ ممکن گردید. تنها محدودیت مقرر در قانون اساسی برای تفویض وظایف و اختیارات رهبری این است که مقام رهبری نمی‌تواند همه وظایف و اختیارات خویش را به شخص دیگر واگذار کند. تحقق ناتوانی موقت رهبر به شروع دوره کفالت رهبری و تصدی وظایف وی توسط شورای موقت رهبری منجر می‌شود.

۲. تصدی کفالت رهبری

متصدی کفالت رهبری (الف) و محدودیت‌های کفیل (ب) در اصل ۱۱۱ قانون اساسی تعیین شده‌اند اما قانون‌گذار اساسی طول دوره کفالت رهبری (ج) را تعیین نکرده است.

الف) متصدی کفالت رهبری

فقدان رهبری که عهده‌دار ریاست عالی کشور است می‌تواند مسأله آفرین گردد و تعیین جانشین وی نیز ممکن است نیازمند بررسی خردمندانه و صرف وقت باشد^{۲۶}. لذا تعیین جایگزین موقت رهبر به منظور انجام وظایف رهبری تا انتخاب رهبر جدید اجتناب ناپذیر است. متصدی کفالت رهبری در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ پیش‌بینی نشده بود که خلاء آن کاملاً محسوس و در عین حال خیلی نگران کننده بود^{۲۷}. شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ این خلاء قانونی را با تکمیل مقررات مندرج در اصل ۱۱۱ قانون اساسی رفع کرد. به منظور تعیین متصدی کفالت رهبری پیشنهادات متنوع و مباحث گسترده‌ای در شورای بازنگری قانون اساسی مطرح گردید. اصل یکصد و یازدهم مکرر مصوب کمیسیون شماره یک شورای بازنگری مقرر می‌داشت: "در صورت فوت یا کناره‌گیری و یا عزل رهبر، هرگاه وی فقیه واجد شرایطی را به عنوان معاون خود تعیین نموده باشد با تأیید خبرگان وظایف رهبری را به‌طور موقت به‌عهده می‌گیرد و گرنه شورایی مرکب از سه یا پنج نفر از اعضای مجمع تشخیص مصلحت که اکثریت آنان از فقها باشند، به انتخاب مجمع مذکور وظایف رهبری را به‌طور موقت عهده‌دار می‌گردد. خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند"^{۲۸}. این اصل بعداً با متن ذیل تکمیل و پیشنهاد گردید: "... هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود در این مدت معاون یا شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد بود."^{۲۹} به دلیل مخالفت شدید برخی از اعضای شورای بازنگری با ایجاد سمت معاونت برای رهبری، گزینه تصدی کفالت رهبر توسط معاون وی کنار گذاشته شد و شورای بازنگری قانون اساسی مباحث خویش را روی

۲۵. نگاه کنید به: ولی الله، انصاری؛ کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۷۴، ص ۱۳۹ و منوچهر، طباطبایی مؤتمنی؛ حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دهم، ۱۳۸۴، ص ۴۹.

۲۶. سید محمد، هاشمی؛ همان، ص ۵۲.

۲۷. سید محمد، هاشمی؛ همان، ص ۵۲.

۲۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، همان، ص ۶۴۳.

۲۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، ص ۱۴۱۰.

کفالت شورایی رهبر متمرکز کرد^{۳۰}. لذا پیشنهاد ذیل تقدیم شورای بازنگری قانون اساسی شد: "در صورت بیماری بیش از ۶ ماه یا فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر یا هر حادثه دیگری که او را از انجام وظایف رهبری ناتوان کند خبرگان موظفند ظرف مدت حداکثر ۱۰ روز نسبت به انتخاب رهبر اقدام کنند و تا انتخاب رهبر، رئیس قوه قضاییه، رئیس جمهور و رئیس مجلس خبرگان به عنوان قائم مقام موقتاً وظایف رهبری را به عهده می‌گیرند. قائم مقام نمی‌تواند نسبت به بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶ و ۷ اصل یکصد و دهم اقدام نماید مگر به ضرورت به تشخیص مجمع تشخیص مصلحت"^{۳۱}. این پیشنهاد با این ایراد مواجه بود که در صورت تصدی هم زمان ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضاییه با ریاست مجلس خبرگان رهبری توسط یک شخص، تعداد اعضای شورای موقت رهبری به دو عضو کاهش می‌یافت. مزیت این پیشنهاد این بود که کفیل رهبری خود به خود پس از تحقق غیاب یا ناتوانی موقت رهبر تعیین می‌گردید زیرا، رسمیت فعالیت شورا به انتخاب عضو یا اعضای آن توسط نهاد دیگر منوط نبوده است. شورای موقت رهبری می‌توانست بلافاصله پس از تحقق عوامل کفالت رهبر وظایف رهبری را تصدی کند تا هیچ خلأیی در قدرت به وجود نیاید. اما این پیشنهاد به دلیل دغدغه برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مبنی بر امکان انتخاب رئیس مجلس خبرگان از میان اعضای غیرفقیه آن مورد تصویب قرار نگرفت^{۳۲}. لذا پیشنهاد دیگری به صورت ذیل مطرح گردید: "در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر شورایی مرکب از سه نفر از فقهای شورای تشخیص مصلحت به انتخاب مجمع مذکور وظایف رهبری را به‌طور موقت به عهده می‌گیرند. خبرگان موظفند در اسرع وقت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود شورای مذکور وظایف او را بر عهده خواهد داشت"^{۳۳}. طراحان این متن اعتقاد داشتند که شورای موقت رهبری باید انحصاراً از فقها تشکیل شود زیرا، منصب رهبری منصب فقها است^{۳۴}. این پیشنهاد نیز مورد پذیرش شورای بازنگری قرار نگرفت تا اینکه متن کنونی اصل ۱۱۱ قانون اساسی با تعیین شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تصدی کفالت رهبری تصویب گردید^{۳۵}.

مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهند که حذف امکان انتخاب شورای رهبری برای تصدی دائمی وظایف رهبر از قانون اساسی به دلیل عدم وجاهت شرعی یا مغایرت آن با موازین اسلامی نبوده است بلکه فقدان سابقه رهبری شورایی امت اسلامی و سابقه نامطلوب اداره شورایی امور اجرایی دلایل مخالفت اعضای شورای بازنگری با انتخاب شورای رهبری بوده‌اند^{۳۶}. لذا تعیین شورای موقت رهبری به منظور تصدی موقت وظایف رهبری تا انتخاب رهبر جدید یا بازگشت رهبر به سمت خویش مغایر موازین اسلامی نیست. تمام اعضای شورای موقت رهبری با احکام رهبری برای تصدی وظایف خویش برگزیده شده‌اند^{۳۷}. تنفیذ حکم ریاست جمهوری، نصب رئیس قوه قضاییه و نصب فقهای

^{۳۰} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۰۸ - ۱۴۳۰.

^{۳۱} صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۳۰.

^{۳۲} ترکیب مجلس خبرگان رهبری از مباحث مهم شورای بازنگری قانون اساسی بوده است زیرا، برخی از اعضای آن موافق حضور غیرفقها در این مجلس بوده‌اند. لذا این نگرانی وجود داشت که در صورت ورود غیرفقها به مجلس خبرگان و انتخاب رئیس مجلس خبرگان از میان آنان، ممکن است که در صورت عدم فقاقت رئیس جمهور، شورای موقت رهبری از اکثریت فقها ساقط شود. نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۳۰ - ۱۴۴۰.

^{۳۳} صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۴۰ - ۱۴۴۱.

^{۳۴} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۴۱ - ۱۴۴۲.

^{۳۵} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، صص ۱۴۴۶.

^{۳۶} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، همان، صص ۷۰۶ - ۷۰۷.

^{۳۷} محمد، یزدی؛ قانون اساسی برای همه، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۶۰ - ۵۶۱.

شورای نگهبان با رهبری است و مجمع تشخیص مصلحت نظام که یکی از فقهای شورای نگهبان را به منظور عضویت در شورای موقت رهبری انتخاب می‌کند نیز متشکل از منصوبین رهبری است. ترکیب شورای موقت رهبری به گونه‌ای است که اکثریت اعضای آن لزوماً با فقها است زیرا، رئیس قوه قضاییه و فقیه شورای نگهبان از میان فقها انتخاب می‌شوند. فقاهت تمام اعضای شورای موقت رهبری شرط نیست اما در صورت فقاهت رئیس جمهور، تمام اعضای شورا را فقها تشکیل می‌دهند. اگر یکی از اعضای شورای موقت رهبری به هر دلیل نتواند انجام وظیفه کند فرد دیگری به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام به جای وی منصوب می‌گردد با این شرط که اکثریت فقها در شورای موقت رهبری حفظ شود.^{۳۸} در واقع، با لحاظ فقاهت به عنوان مهم‌ترین شرط رهبری، اعضای شورای بازنگری قانون اساسی تدبیری اندیشیده‌اند که حداقل دو عضو از اعضای شورای موقت رهبری (اکثریت آنان) از فقها باشند. لذا در صورت عدم فقاهت رئیس جمهور و ناتوانی یکی از دو فقیه عضو شورای موقت رهبری (رئیس قوه قضاییه و فقیه شورای نگهبان) جایگزین وی باید از میان فقها انتخاب شود تا اکثریت فقها در شورای موقت رهبری حفظ شود. اما در صورت ناتوانی رئیس جمهور از انجام وظیفه در شورای موقت رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند به دلیل فقاهت دو عضو دیگر شورای موقت رهبری، جایگزین وی را از میان فقها یا غیرفقها انتخاب کند. به عبارت دیگر، برخلاف نظر بعضی از حقوق دانان^{۳۹} فقاهت از شرایط جایگزین رئیس جمهور ناتوان از انجام وظیفه در شورای موقت رهبری نیست. برخی از نویسندگان^{۴۰} قید "با حفظ اکثریت فقها" را با کیفیت انتخاب در مجمع تشخیص مصلحت مرتبط می‌دانند و معتقدند که انتخاب فرد جایگزین منوط به موافقت اکثریت فقهای شورای نگهبان یا اکثریت فقهای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این برداشت با دغدغه‌های اعضای شورای بازنگری قانون اساسی سازگار نیست زیرا، بسیاری از آنان بر لزوم فقاهت اعضای شورای موقت رهبری اصرار داشتند. به علاوه، این برداشت امکان ترکیب شورای موقت رهبری با اکثریت یا اتفاق اعضای غیرفقیه را فراهم می‌کند. نتیجه برداشت اخیر این است که در صورت ناتوانی رئیس قوه قضاییه یا فقیه شورای نگهبان از انجام وظیفه در شورا، مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند با موافقت اکثریت فقهای خویش یا اکثریت فقهای شورای نگهبان جایگزین آنان را از میان غیرفقها انتخاب کند.

نصب جایگزین عضو ناتوان شورای موقت رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام فقط در صورتی انجام می‌شود که این عضو نتواند در شورا انجام وظیفه نماید. لذا در صورت ناتوانی رئیس جمهور از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ناتوانی رئیس قوه قضاییه از انجام وظایف ریاست قوه قضاییه، نصب جایگزین آنان با مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست. به علاوه، ناتوانی اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه در شورا به هر دلیل (مانعیت) با غیاب آنان در اثر عواملی مانند فوت، استعفا، عزل یا پایان دوره متفاوت است. در صورت غیاب (فوت، استعفا، پایان دوره یا عزل) رئیس جمهور یا رئیس قوه قضاییه و یا ناتوانی آنان از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضاییه، شورای موقت رهبری باید کفیل ریاست جمهوری یا متصدی ریاست قوه قضاییه را تعیین نماید که این اشخاص هم زمان با تصدی وظایف رئیس جمهور یا رئیس قوه قضاییه عضو شورای موقت رهبری نیز می‌شوند. مطابق اصل ۱۳۱ قانون اساسی کفیل ریاست جمهوری که منتخب رهبری است تمام اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور را در دوره کفالت ریاست جمهور عهده‌دار است. یکی از وظایف ریاست جمهوری عضویت در شورای موقت رهبری در دوره کفالت رهبر است. مطابق اصول ۱۱۰ و ۱۵۷ قانون اساسی نیز تعیین و نصب رئیس قوه قضاییه با مقام رهبری است. نصب

۳۸. علی یار، ارشدی؛ همان، ص ۲۸۹، سید جلال الدین، مدنی؛ همان، ص ۲۷۱، حسین، مهرپور؛ همان، ص ۱۳۹ و مرتضی، نجفی اسفاد و فرید،

محسنی؛ همان، ص ص ۸۲-۸۴

۳۹. سید جلال الدین، مدنی؛ همان، ص ۲۷۱.

۴۰. محمد، یزدی؛ همان، ص ص ۵۶۱-۵۶۲.

کفیل رئیس جمهور و نصب رئیس قوه قضائیه با مقام (کفیل) رهبری است و حال آنکه شورای موقت رهبری در حالات غیاب رئیس جمهور یا رئیس قوه قضائیه و یا ناتوانی آنان از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضائیه با فقدان یکی از اعضای خویش مواجه می‌گردد. با تبعیت از ملاک نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۰/۶/۹ شورای نگهبان^{۴۱} می‌توان تعیین کفیل رئیس جمهور یا رئیس قوه قضائیه (عضو سوم شورای موقت رهبری) با اتفاق نظر دو عضو باقیمانده شورای موقت رهبری را پذیرفت. در صورت عدم تمایل هر یک از اعضای شورای موقت برای انجام وظایف رهبری کیفیت انتخاب جایگزین وی مشخص نیست. به عبارت دیگر، فقط در صورت ناتوانی هر یک از اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه در شورا، مجمع تشخیص مصلحت نظام جایگزین وی را تعیین می‌کند اما در موارد غیاب رئیس جمهور یا رئیس قوه قضائیه، ناتوانی آنان از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضائیه یا عدم تمایل آنان به انجام وظیفه در شورای موقت رهبری انتخاب جایگزین با مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست. مرجع تشخیص و اعلام ناتوانی اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه در شورا تعیین نشده است. لذا معلوم نیست که در صورت اختلاف نظر بین مجمع تشخیص مصلحت نظام و عضو شورای موقت رهبری در تشخیص و اعلام ناتوانی از انجام وظیفه در شورا، نظر کدامیک از آنان ملاک عمل است. شایسته بود که قانون‌گذار اساسی به جای عبارت "یکی از اعضای شورا" از عبارت "هر یک از اعضای شورا" استفاده نماید تا حکم مقرر را شفاف‌تر کند. متن اصل ۱۱۱ قانون اساسی به گونه‌ای است که گویا در صورت ناتوانی بیش از یک نفر از اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه در شورا، مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای اختیار نصب جایگزین آنان نیست. این ابهامات می‌توانند در صورت اجرای اصل ۱۱۱ قانون اساسی مشکلاتی را برای نظام سیاسی ایجاد کنند.

قانون‌گذار اساسی انتخاب عضو سوم شورای موقت رهبری از میان فقهای شورای نگهبان را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده است. مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع تشخیص مصلحت نظام با مقام رهبری است. با لحاظ این نکته که عزل رهبر توسط مجلس خبرگان از عوامل تحقق کفالت رهبری است، به نظر می‌رسد در صورت عدم رضایت مجمع تشخیص مصلحت نظام متشکل از منصوبین رهبری معزول از اقدام مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت می‌تواند با عدم انتخاب عضو سوم رسمیت شورای موقت رهبری را با تردید مواجه کند. موضوع در صورتی چالش برانگیز می‌شود که رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و فقیه شورای نگهبان که حقانیت فعالیت خویش را از رهبری معزول اخذ کرده‌اند با عزل رهبر توسط مجلس خبرگان رهبری موافق نباشند و در شورای موقت رهبری حضور نیابند. به عبارت دیگر، در صورت عزل رهبر و عدم تصدی وظایف رهبری توسط منصوبین وی (رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و فقیه شورای نگهبان) نظام سیاسی با بحران نگران‌کننده فقدان متصدی مقام رهبری مواجه می‌گردد. بدیهی است که در صورت تحقق چنین وضعیتی، چاره‌ای جز انتخاب فوری و عجله‌ای رهبر جدید توسط مجلس خبرگان رهبری متصور نیست. قانون‌گذار اساسی می‌توانست مجلس خبرگان رهبری را، به جای مجمع تشخیص مصلحت نظام، به منظور انتخاب عضو سوم شورای موقت رهبری از میان فقهای شورای نگهبان تعیین نماید و انتخاب جایگزین هر یک از اعضای شورای موقت رهبری را به هر دلیل (اعم از ناتوانی یا عدم تمایل آنان) به مجلس خبرگان رهبری واگذار کند تا ایراد مذکور تحقق نیابد. قانون‌گذار اساسی همچنین می‌توانست انجام وظایف مهم رهبری توسط شورای موقت رهبری را به تصویب اکثریت اعضای مجلس خبرگان رهبری منوط نماید تا منصوبین مستقیم رهبری معزول (اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام) فعالیت شورای موقت رهبری را با چالش مواجه نکنند. برخی از حقوق‌دانان^{۴۲} افزایش تعداد اعضای شورای موقت رهبری از سه عضو به پنج عضو را با عضویت رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه، رئیس مجلس شورای اسلامی و دو فقیه شورای نگهبان پیشنهاد می‌کنند. تحقق این پیشنهاد می‌تواند بر

۴۱. نگاه کنید به: مجموعه نظریات شورای نگهبان، همان، صص ۶۸ - ۶۹.

۴۲. مرتضی، نجفی اسفاد و فرید، محسنی؛ همان، صص ۸۲ - ۸۴.

پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در مقررات اساسی راجع به کفالت رهبری بیافزاید. نگارنده معتقد است که کفالت انفرادی رهبر توسط رئیس مجلس خبرگان رهبری می‌تواند از تحقق بسیاری از ابهامات و ایرادات مقررات مربوط به متصدی کفالت و محدودیت‌های کفیل رهبری جلوگیری کند.

ب) محدودیت‌های کفیل رهبری

کفیل دارای تمام وظایف و اختیارات مقامی است که کفالت وی را عهده‌دار است مگر اینکه در قوانین بعضی امور استثنا گردند.^{۴۳} مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به‌طور موقت به عهده می‌گیرد. این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه چهارم اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند. نکات ذیل درباره محدودیت‌های کفیل رهبری قابل ذکر است:

۱. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نشان دهنده تمایز میان اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های مقامات سیاسی از منظر برخی اعضای شورای بازنگری است. شورا در مقام بازنگری اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی درباره کفالت ریاست جمهوری واژگان "اختیارات و مسئولیت‌ها" را به جای واژگان "وظایف و اختیارات" مذکور در متن مصوب سال ۱۳۵۸ قانون اساسی انتخاب کرد تا کفیل ریاست جمهوری هم زمان با تصدی وظایف و اختیارات رئیس جمهور، مسئول باشد.^{۴۴} به‌رغم دقت نظر شورای بازنگری قانون اساسی در زمان تدوین مقررات مربوط به کفالت رئیس جمهور این شورا در مقام تدوین قواعد راجع به کفالت رهبر از عهده‌دار شدن "همه وظایف رهبری" توسط شورای موقت رهبری سخن می‌گوید. به عبارت دیگر، اصل ۱۱۱ قانون اساسی به عهده‌دار شدن "اختیارات و مسئولیت‌های رهبر" توسط شورای موقت رهبری تصریح نمی‌کند. با وجود این، تردیدی نیست که شورای موقت رهبری دارای اختیارات رهبری است زیرا، بعضی از اختیارات رهبری در زمره وظایفی قرار گرفته است که مطابق نظر قانون‌گذار اساسی انجام آنها توسط شورای موقت رهبری منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. وظایف مندرج در قسمت‌های "د"، "ه" و "و" بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی یعنی نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی و وظیفه مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی یعنی عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور از وظایفی می‌باشند که اقدام به انجام آنها منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. رهبری دارای اختیار عزل یا عدم عزل و قبول یا رد استعفای مقامات عالی نظامی و انتظامی و نیز اختیار عزل یا عدم عزل رئیس جمهور پس از رسیدگی‌های قضایی و سیاسی مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. به این ترتیب، حتی با پذیرش تمایز میان وظایف و اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، قانون‌گذار اساسی در مقام تمایز بین وظایف و اختیارات رهبری در اصل ۱۱۱ قانون اساسی نیست و کفیل رهبری می‌تواند تمام وظایف و اختیارات رهبر را تصدی کند. مسأله عهده‌دار شدن مسئولیت‌های رهبر توسط شورای موقت رهبری شایسته دقت نظر بیشتری است. قانون‌گذار اساسی از مسئولیت اعضای شورای موقت رهبری در برابر مجلس خبرگان رهبری سخن نمی‌گوید.

۲. اقدام شورای موقت رهبری در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. وظایف مذکور که با

^{۴۳} محمد، امامی و کورش، استوار سنگری؛ حقوق اداری، جلد اول، تهران، میزان، ۱۳۸۶، ص ۷۸.

^{۴۴} نگاه کنید به: جواد، تقی زاده؛ همان، ص ۱۱۷-۱۱۸.

اشتراک مساعی شورای موقت رهبری و اکثریت سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قابل انجام است را می‌توان وظایف فوق‌العاده و مهم دانست.^{۴۵} به عبارت دیگر، شورای موقت رهبری برای تعیین سیاست‌های کلی نظام، فرمان همه پرسى، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند. فلسفه کسب موافقت سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام برای انجام برخی از وظایف رهبری توسط شورای موقت رهبری نظارت مجمع بر فعالیت شورا است. تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری است و انجام این وظیفه توسط شورای موقت رهبری با ممنوعیت یا محدودیت خاصی مواجه نیست. تعداد اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی تعیین نشده است و شورای موقت رهبری می‌تواند افرادی را برای عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین کند. در صورت رو به رو شدن شورای موقت رهبری با مقاومت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام برای انجام وظایفی که مشمول نظارت مجمع است، شورا می‌تواند افراد مورد نظر خویش را در مجمع منصوب نماید و تعداد اعضای آن را افزایش دهد تا برای کسب موافقت سه چهارم اعضای مجمع با مشکل مواجه نگردد. به این ترتیب، شورای موقت رهبری می‌تواند نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر فعالیت خویش را بی‌معنی کند. قانون‌گذار اساسی می‌بایست تغییر در اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام را برای شورای موقت رهبری ممنوع نماید تا مجمع بتواند در قالب یک نهاد مستحکم در دوره کفالت رهبر در کنار شورای موقت رهبری انجام وظیفه کند.^{۴۶} قانون‌گذار اساسی بعضی از وظایف مهم تر رهبر مانند اعمال ولایت مطلقه بر قوای سه گانه (اصل ۵۷ قانون اساسی)، انجام بازرنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی)، عزل یا پذیرش استعفای رئیس قوه قضاییه (قسمت ب بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و پذیرش استعفای رئیس جمهور (اصل ۱۳۰ قانون اساسی) را نیز در زمره محدودیت‌های کفیل رهبری و نیازمند تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار نداده است.

۳. قانون‌گذار اساسی برای کفیل رهبری محدودیت‌هایی را پیش‌بینی کرده است اما ممنوعیت خاصی را برای کفیل رهبر یا سایر بازیگران سیاسی در دوره کفالت رهبری تعیین ننموده است. عدم تعیین ممنوعیت برای بازیگران سیاسی جهت انجام برخی از وظایف خویش در دوره کفالت رهبری در حالی است که مطابق اصل ۱۳۲ قانون اساسی در دوره کفالت ریاست جمهوری نمی‌توان وزیران را استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود. رهبری مقام مهم‌تری در مقایسه با مقام ریاست جمهوری است و قانون‌گذار اساسی می‌بایست، مانند ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری^{۴۷}، ممنوعیت‌هایی را برای بازیگران سیاسی در دوره کفالت رهبری تعیین کند. انجام برخی از وظایف و اختیارات رهبری یا سایر بازیگران سیاسی در دوره کفالت رهبری می‌تواند برای نظام سیاسی بحران‌آفرین باشد. لزوم تعیین ممنوعیت برای کفیل رهبری در اظهارات برخی از اعضای شورای بازرنگری قانون اساسی منعکس شده است اما در شورای بازرنگری به نتیجه نرسید.^{۴۸} برخی از نویسندگان^{۴۹}

۴۵. سید محمد، هاشمی؛ همان، ص ۵۳.

۴۶. سید جلال الدین، مدنی؛ همان، ص ص ۲۷۱ - ۲۷۲.

۴۷. نگاه کنید به: جواد، تقی زاده؛ همان، ص ص ۱۲۳ - ۱۳۴.

۴۸. آقای نجفقلی حبیبی درباره ضرورت تعیین ممنوعیت برای کفیل رهبری بیان می‌کنند: "در اینجا باید تصریح بشود که آقا این در این مدت نمی‌تواند بعضی از کارها را انجام بدهد، چون اینکه رهبر نیست که از آن به اصطلاح موضع ولایت بخواهد عمل بکند". نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازرنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، ص ۱۴۲۰.

۴۹. علیار، ارشدی؛ همان، ص ۲۹۰.

معتقدند که شورای موقت رهبری عهده‌دار وظایف رهبر است و دارای اختیارات رهبر نیست، لذا در هنگام فقدان رهبری و تصدی وظایف وی توسط شورای موقت رهبری نمی‌توان در قانون اساسی بازنگری کرد. این نظریه به دلیل عدم تمایز بین وظایف و اختیارات رهبر در اصل ۱۱۱ قانون اساسی فاقد وجهت کافی است.

۴. اصل ۱۳۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ استیضاح دولت یا دادن رأی عدم اعتماد به آن را در دوره کفالت ریاست جمهوری ممنوع می‌دانست زیرا، استیضاح دولت می‌توانست اوضاع غیرعادی حیات سیاسی را تشدید کند و دادن رأی عدم اعتماد به آن نیز می‌توانست به از رسمیت افتادن شورای موقت ریاست جمهوری (به دلیل برکناری نخست وزیر) منجر شود. با تغییر قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و جایگزینی معاون اول رئیس جمهور یا فرد دیگر منصوب رهبری به جای شورای موقت ریاست جمهوری به منظور تصدی کفالت رئیس جمهور امکان تحقق این بحران‌ها منتفی گردید اما ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری با تغییرات جزئی باقی ماندند. با توجه به تعیین شورای کفالت رهبری در سال ۱۳۶۸ و عضویت رئیس جمهور در این شورا قانون‌گذار اساسی می‌توانست استیضاح رئیس جمهور یا دادن رأی عدم کفایت به وی را در دوره کفالت رهبری ممنوع نماید تا حیات سیاسی در این دوره با چالش مواجه نگردد. حضور شخص رئیس جمهور در شورای کفالت رهبری که باید درباره عزل یا عدم عزل رئیس جمهور تصمیم‌گیری کند از تدابیری است که می‌تواند آثار منفی استیضاح رئیس جمهور یا دادن رأی عدم کفایت به وی در دوره کفالت رهبری را کاهش دهد.

۵. اصل ۱۳۲ قانون اساسی ممنوعیت اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی را در دوره کفالت ریاست جمهوری پیش‌بینی کرده است. رئیس جمهور دومین مقام رسمی کشور است و نقش وی در مراجعه به همه‌پرسی یا تجدیدنظر در قانون اساسی قابل مقایسه با نقش رهبری نیست. مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اثبات می‌کنند که دلیل قانون‌گذاران اساسی برای تعیین ممنوعیت اقدام به همه‌پرسی یا بازنگری قانون اساسی در دوره کفالت ریاست جمهوری اوضاع و احوال غیر عادی دوره کفالت رئیس جمهور است.^{۵۰} ابتکار بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با رهبری است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند. مصوبات شورای بازنگری پس از تأیید و امضای مقام رهبری به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه‌پرسی می‌رسد (اصل ۱۷۷). صدور فرمان همه‌پرسی نیز از وظایف و اختیارات رهبری است (بند ۳ اصل ۱۱۰). به‌رغم اینکه ابتکار بازنگری قانون اساسی با رهبری است و نقش وی در فرایند بازنگری کاملاً تعیین‌کننده است ممنوعیت بازنگری قانون اساسی از محدودیت‌های دوره کفالت رهبری نیست. فقط صدور فرمان همه‌پرسی توسط کفیل رهبری منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. لذا برگزاری همه‌پرسی‌های اساسی و قانونی مذکور در اصول ۱۷۷ و ۵۹ قانون اساسی در دوره کفالت رهبری امکان‌پذیر است. استاد سید محمد هاشمی^{۵۱} معتقد است که مقام رهبری بدون نیاز به سازوکارهای اصول ۵۹ و ۱۷۷ قانون اساسی می‌تواند برای اتخاذ برخی از تصمیمات سیاسی و قانونی خویش به برگزاری همه‌پرسی سیاسی اقدام کند. مطابق این نظریه رهبر یا شورای موقت رهبری می‌توانند به منظور اخذ تصمیمات مهم یا جلب اعتماد مردم رأساً به آرای عمومی مراجعه کنند. تحولات اساسی مربوط به کفالت ریاست جمهوری بیانگر این است که تعیین ممنوعیت اقدام به تجدیدنظر در قانون اساسی یا همه‌پرسی

^{۵۰} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، جلساتی و دوم تا پنجاهم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۱۲۶۸ و صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، همان، ص ۱۰۷۲.

^{۵۱} سید محمد، هاشمی؛ همان، ص ۷۰ - ۷۱.

در دوره کفالت رئیس جمهور به دلیل جایگاه ریاست کشوری رئیس جمهور در پیش نویس قانون اساسی و نقش حساس وی در این دو حوزه مهم بازی سیاسی است. جایگاه ریاست کشور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برای رهبری تعیین گردید اما ممنوعیت‌های دوره کفالت رئیس جمهور برای دوره کفالت رهبر پیش‌بینی نشده‌اند. با لحاظ جایگاه رفیع مقام رهبری در نظام سیاسی و نقش تعیین کننده وی در انجام بازنگری قانون اساسی و برگزاری همه‌پرسی قانون‌گذار اساسی می‌بایست اقدام به همه‌پرسی یا بازنگری قانون اساسی را از ممنوعیت‌های دوره کفالت رهبری قرار دهد. عدم تعیین طول دوره کفالت رهبری می‌تواند ایجاد تغییرات اساسی در نظام سیاسی توسط شورای موقت رهبری را از طریق انجام بازنگری در قانون اساسی و مراجعه به همه‌پرسی تسهیل کند.

(ج) طول دوره کفالت رهبری

مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی مجلس خبرگان رهبری موظف است که در صورت فوت، کناره‌گیری یا عزل رهبر در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نماید. قانون اساسی حداقل و حداکثر زمان دوره کفالت رهبری را تعیین نکرده است که این وضعیت می‌تواند زمینه طولانی شدن دوره کفالت رهبر و تصدی وظایف وی توسط شورای موقت رهبری را فراهم کند. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهند که ضرورت تعیین طول دوره کفالت رهبری در شورای بازنگری مطرح شده است^{۵۲} اما به نتیجه نرسید. ظاهراً قانون‌گذار اساسی می‌خواست از یک سوی زمینه انتخاب رهبر جدید در سریع‌ترین زمان ممکن پس از تحقق موجبات کفالت رهبری را فراهم نماید و از دیگر سوی محدوده زمانی خاصی را بر مجلس خبرگان رهبری جهت انتخاب رهبر جدید تحمیل نکند^{۵۳}. لذا پیشنهاد تعیین یک ماه فرصت برای مجلس خبرگان رهبری جهت انتخاب رهبر جدید در شورای بازنگری قانون اساسی تصویب نگردید^{۵۴}. اما واقعیت این است که تحقق فوت، کناره‌گیری یا عزل رهبر وضعیت ناآرامی را در حیات سیاسی ایجاد می‌کند که نیازمند گذشت زمان برای برگشت به وضعیت عادی است. تعیین حداقل زمانی برای دوره کفالت رهبری می‌تواند امکان انتخاب رهبر جدید توسط مجلس خبرگان رهبری را در فضای نسبتاً عادی و آرام فراهم نماید. تعیین حداکثر زمانی برای دوره کفالت رهبری نیز ضروری است. در واقع، تصریح به تکلیف قانونی مجلس خبرگان بر انتخاب رهبر جدید در قلمرو زمانی محدود می‌تواند از تعلل احتمالی مجلس خبرگان رهبری و طولانی شدن دوره کفالت رهبر جلوگیری کند. تعیین

^{۵۲} آقای نجفقلی حبیبی درباره لزوم تعیین مدت برای دوره کفالت رهبری حتی در صورت ناتوانی موقت رهبر بیان می‌کنند: "واقعش این است که این اسرع وقت قطعاً باید مشخص بشود. مملکت را بگذاریم، اگر یک چنین حوادثی پیش بیاید و می‌فرمایید که خبرگان نمی‌توانند که من هنوز باور نمی‌کنم خبرگان چون یک مجلس مشخص ثابت دائماً فعالی است و آدم‌ها و جریان‌ها را تحت نظر دارد قطعاً شناخت روی قضایا دارد ... اما آن اسرع وقت باید قطعاً معلوم بشود حالا بفرمایید حداکثر ۱۰ روز، معنی ندارد یک مجلس خبرگان ما داریم، تشکیلاتی دارد، حساب و کتابی دارد بعد بگوئیم حالا اینها سه ماه نمی‌توانند یک فقیه را انتخاب کنند. پس اینها تا حالا چکار می‌کردند؟ یعنی واقعاً نباید اینها پاسخگو باشند در برابر ملت که شما یک تشکیلات عریض و طویلی دارید، سالی هم چند بار جلسه تشکیل می‌دهید، بعد هنوز نمی‌دانید چه کسی واقعاً بالنسبه صلاحیت دارد برای ولایت؟ ... مثلاً برای انتخاب پاپ چه کار می‌کنند؟ دو روز، سه روز مدام جلساتشان را ادامه می‌دهند تا بالاخره یک کسی از بین آن کاردینال‌ها انتخاب بشود. حالا اینجا قیاس مع الفارقش را من قبول دارم. ... از این گذشته در آن بند آخر هم باز قید مدت را نکرده‌اند آنجایی که گفته‌اند اگر رهبر بیمار یا دچار حادثه شد موقتاً آن شورا یا هر کسی که این کار انجام می‌دهد، آن هم تا چه مدت؟ آن هم به هر حال یک مدت می‌خواهد، یک حداکثری می‌خواهد". نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، ص ۱۴۱۹.

^{۵۳} آقای محمد مؤمن در توجیه عدم ضرورت تعیین مدت برای دوره کفالت رهبری بیان می‌کنند: "بعضی از برادرها پیشنهاد می‌کردند که وقتش را مشخص کنند. اینجا گفته شد که اگر اسرع وقت باشد بهتر است برای اینکه قهراً آنها سعی می‌کنند هر چه سریع‌تر، و اینکه گاهی اوقات واقعاً ممکن نیست که ما بگوئیم دو ماه که در دو ماه هم کمال کوشش‌شان را بکنند، نمی‌شود!". نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، ص ۱۴۱۱.

^{۵۴} نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، همان، ص ۱۴۴۷.

قلمرو زمانی حداقل ده روز و حداکثر یک ماه پس از تحقق فوت، کناره گیری یا عزل رهبر برای انتخاب رهبر جدید توسط مجلس خبرگان رهبری قابل پیشنهاد است.



نتیجه گیری

قواعد کلی مربوط به تحقق و تصدی کفالت رهبری در اصل ۱۱۱ قانون اساسی تعیین شده‌اند. فوت رهبر، عزل وی توسط مجلس خبرگان رهبری، کناره‌گیری رهبر و ناتوانی موقت وی از انجام وظایف رهبری عوامل تحقق کفالت رهبری را تشکیل می‌دهند. فوت رهبر عامل فحری تحقق کفالت رهبری است و قانون‌گذار اساسی مرجع رسمی اعلام فوت رهبری را تعیین نکرده است. ناتوانی رهبر از انجام وظایف قانونی خویش، فاقد یکی از شرایط رهبری شدن و از آغاز فاقد بعضی از شرایط رهبری بودن به تشخیص مجلس خبرگان رهبری به برکناری رهبر منجر می‌شوند. منظور از ناتوانی در صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی، ناتوانی قطعی (دائم) رهبر است. حکم قانون‌گذار اساسی در خصوص ناتوانی موقت رهبر در ذیل اصل ۱۱۱ تعیین شده است. کناره‌گیری رهبر می‌تواند در اثر عواملی مانند ناتوانی وی از انجام وظایف قانونی خویش یا از دست دادن شرایط رهبری باشد اما به این عوامل محصور نیست. رهبر حتی با دارا بودن شرایط رهبری و توانایی انجام وظایف خویش می‌تواند از سمت رهبری کناره‌گیری کند. کناره‌گیری رهبر نیازمند موافقت مقام یا نهاد خاصی نیست و ظاهراً به همین دلیل قانون‌گذار اساسی از واژه "استعفا" استفاده نکرده است. مرجع رسمی دریافت سند کناره‌گیری رهبر و اعلام آن و مرجع رسمی تشخیص ناتوانی موقت رهبر و اعلام آن در قانون اساسی تعیین نشده‌اند. مجلس خبرگان رهبری مناسب‌ترین نهادی است که می‌توانست به عنوان مرجع رسمی اعلام فوت رهبر، دریافت سند کناره‌گیری رهبری و اعلام آن و تشخیص و اعلام ناتوانی موقت رهبر تعیین شود.

کفالت رهبری بر عهده شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام است. ترکیب اعضای شورای موقت رهبری به گونه‌ای است که اکثریت اعضای آن لزوماً با فقها است. لذا در صورت ناتوانی هر یک از اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه، مجمع تشخیص مصلحت نظام جایگزین وی را، با حفظ اکثریت فقها، در شورا انتخاب می‌کند. مرجع تشخیص و اعلام ناتوانی اعضای شورای موقت رهبری از انجام وظیفه در شورا تعیین نشده است. در موارد غیاب (فوت، استعفا، عزل یا پایان دوره) رئیس جمهور یا رئیس قوه قضائیه، ناتوانی آنان از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضائیه یا عدم تمایل آنان به انجام وظیفه در شورای موقت رهبری، انتخاب جایگزین با مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست. در موارد غیاب رئیس جمهور یا رئیس قوه قضائیه یا ناتوانی آنان از انجام وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضائیه، نصب کفیل ریاست جمهوری و رئیس قوه قضائیه با شورای موقت رهبری است تا هم زمان با تصدی وظایف ریاست جمهوری یا ریاست قوه قضائیه به انجام وظیفه در شورای موقت رهبری نیز پردازند. قانون‌گذار اساسی می‌توانست مجلس خبرگان رهبری را، به جای مجمع تشخیص مصلحت نظام، به منظور انتخاب عضو سوم شورای موقت رهبری از میان فقهای شورای نگهبان تعیین نماید و انتخاب جایگزین هر یک از اعضای شورای موقت رهبری را در صورت ناتوانی از انجام وظیفه یا عدم تمایل به انجام وظیفه در شورا به مجلس خبرگان رهبری واگذار کند تا حیات سیاسی در صورت مخالفت منصوبین رهبری با تصمیم مجلس خبرگان رهبری بر عزل رهبر با چالش مواجه نشود.

شورای کفالت رهبری تمام وظایف و اختیارات رهبری را عهده‌دار می‌شود. اقدام شورای موقت رهبری در خصوص تعیین سیاست‌های کلی نظام، صدور فرمان همه‌پرسی، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. قانون‌گذار اساسی بعضی از وظایف مهم‌تر مقام رهبری مانند اعمال ولایت مطلقه بر قوای سه‌گانه، انجام بازنگری در قانون اساسی، عزل یا پذیرش استعفای رئیس قوه قضائیه و پذیرش استعفای رئیس جمهور را در زمره محدودیت‌های

کفیل رهبر و نیازمند تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار نداده است. قانون‌گذار اساسی همچنین ممنوعیت‌هایی را برای بازیگران سیاسی در دوره کفالت رهبری تعیین نکرده است و حال آنکه انجام بعضی از وظایف و اختیارات رهبری (مانند برگزاری همه‌پرسی یا انجام بازننگری قانون اساسی) یا وظایف و اختیارات سایر بازیگران سیاسی (مانند استیضاح رئیس‌جمهور یا دادن رأی عدم کفایت به وی) در دوره کفالت رهبری می‌تواند برای نظام سیاسی بحران آفرین باشد. طول دوره کفالت رهبری نیز در قانون اساسی تعیین نشده است.



فهرست منابع الف) فارسی

۱. ارشدی، علییار؛ حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، سرمدی، ۱۳۸۲.
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ حقوق اداری، جلد اول، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
۳. انصاری، ولی الله؛ کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۷۴.
۴. تقی زاده، جواد؛ "تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه"، نامه مفید، سال چهاردهم، شهریور ۱۳۸۷، شماره ۶۷.
۵. حبیب نژاد، سید احمد؛ مجلس خبرگان، تهران، کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۵.
۶. شعبانی، قاسم؛ حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، اطلاعات، چاپ هجدهم، ۱۳۸۴.
۷. صفار، محمد جواد؛ آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، چاپ هجدهم، ۱۳۸۲.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، جلسات پانزدهم تا بیست و هشتم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، جلسات بیستونهم تا چهل و یکم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۱۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، جلسات سی و دوم تا پنجاهم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، جلسات پنجاه و یکم تا شصت و هفتم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دهم، ۱۳۸۴.
۱۳. عسگری، محمد؛ تحلیل حقوقی جایگاه مجلس خبرگان رهبری، تهران، چاپار، ۱۳۸۶.
۱۴. مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۵۹-۱۳۸۰)، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱.
۱۵. مدنی، سید جلال الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پایدار، چاپ هفتم، ۱۳۸۴.
۱۶. مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، ۱۳۸۷.
۱۷. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، الهدی، چاپ دوم، ۱۳۸۱.
۱۸. وفادار، علی؛ حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران، وفادار، چاپ سوم، ۱۳۸۲.
۱۹. هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱.
۲۰. یزدی، محمد؛ قانون اساسی برای همه، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵.

ب) فرانسه

21. Chapus, René, Droit administratif général, Tome 1, Paris, Montchrestien, 14^e édition, 2000.
22. Chagnollaud, Dominique, Droit constitutionnel contemporain, Tome 2, Paris, Armand Colin, 2001.

23. Favoreu, Louis et Philip, Loïc, Le Conseil constitutionnel, 6^e édition, Paris, puf, 1995.

