



جایگاه رئیس جمهور در قوه مجریه از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اسماعیل جعفری

دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران و عضو پیوسته ی انجمن حقوق اساسی ایران

Lawyer.Jafari134@Gmail.com

چکیده

از بُعد حقوقی، قوه مجریه یکی از مناقشه برانگیزترین قوا در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می باشد. هنوز هم میان صاحب نظران پیرامون جایگاه، حوزه ی نفوذ و قدرت برآمده از دموکراسی کارکردی قوه مجریه و ریاست آن در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بحث و جدل است. اینکه ابزارهای قدرت و اجراء در قوه مجریه از آن کیست و یا دستکم اساساً ریاست قوه مجریه (رئیس جمهور) بر طبق فصل نهم قانون اساسی دارای ابزارهای توأمان قدرت و اجراء است یا خیر سبب بروز برخی مشکلات و به لسان حقوقی تر در زمانی معضلات گردیده است. ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه آنطور که فصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می دارد در عمل اینگونه نیست. این تعارض که می بایست بر اساس تعاریف و مولفه های مرسوم غربی قابل حل باشد به دلیل قرائت مغایر با شیوه ی حکومت گری در غرب خود را بصورت تناقض نمایان می سازد. بعبارت اخری جایگاه قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را نه بر مبنای فلسفه ی وجودی دموکراسی کارکردی مرسوم، بلکه بر اساس تفویض قدرت بر طبق فقه سیاسی شیعه باید باز تعریف و جانمایی کرد. در این پژوهش به بررسی جایگاه قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته شد و به این پرسش مهم نیز پاسخ داده شد که با توجه به دورکنی بودن قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (قانون اساسی) جایگاه قوه مجریه و ریاست عالییه ی آن با کیست؟ ابزارهای اجرایی و قدرت در ید کیست؟

واژگان کلیدی: تفکیک قوا، قوه مجریه، رئیس کشور، رئیس دولت، دموکراسی کارکردی.



مقدمه

در تشریح قوه مجریه آنطور که مقدمه بازسازی نشده قانون اساسی آذر ۱۳۵۸ بیان میدارد باید در هر صورت راهگشای جامعه اسلامی باشد و خود را محصور در هر نوع نظام دست و پاگیر ننماید. فارغ از نظام مدیریتی داخلی توجهاً بر توضیحی که پیرامون ولایت فقیه در همین مقدمه بازسازی نشده بیان می دارد می تواند عدم تحدید در نظام تفکیک قوای مرسوم نیز باشد، لیکن انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ هر آنچه را که با خود آورد، غرب و اندیشه غربی را بصورت محتوم محکوم نمود. قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و مشخصاً قانون اساسی بیشتر از آنکه فراز داشته باشد رو به قراراست. قوه مجریه بدو در دست ریاست جمهوری ای بود که حلقه ی اتصال و تعادل دیگر قوا محسوب می شد، لیکن با حصول حوادث ده ساله ابتدائی انقلاب اسلامی به دلیل آنچه که به عنوان عبور از بحران نامیده شده بسیاری از اختیارات ریاست قوه مجریه (رئیس جمهور) به یک نهاد که در طول قوای حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد (اصل ۵۷) تعلق گرفت. اما این مجموعه بیشتر از آنکه یک نهاد باشد و بماند در حوزه عملی در بیشتر مواقع همچون یک قوه عمل نموده است که به نظر می بایست دیگر آن را رکن اول قوه مجریه بدانیم. چه اینکه مقام رهبری اکنون با توجه به دورکنی بودن قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و قدرت اجرائی فراوان بنظر باید ریاست قوه مجریه را دارا باشد. ضرورت این پژوهش بیشتر بر این مدعا استوار گردید که اکنون با گذشت ۴۰ سال از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ بی شک به تعارض میان دموکراسی کارکردی با نگرش تئوکراتیک واقف تریم. هر چند که تاکنون غالب پژوهش های بعمل آمده پیرامون جایگاه قوه مجریه در قانون اساسی اغلب بر مبنای توصیفی از وظایف و اختیارات منصوص قانونی بوده است لیکن به جرأت می توان گفت که تاکنون تحلیلی مستقل پیرامون این پژوهش در حوزه های توانان قدرت و اجراء در خود قوه مجریه صورت نگرفته است. حتی پژوهشی مستقل که به دنبال چرایی محجور بودن این قوه و ریاست آن و همچنین نقش و جایگاه وی بر اساس تعاریف مصطلح مرسوم از قوه مجریه باشد نیز صورت نگرفته است. روش پژوهش حاضر تحلیلی و منطبق بر تطبیق اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مشخصاً فصل نهم قانون اساسی با دو قرائت متفاوت از فقه سیاسی شیعه و گفتمان مصطلح کنونی از دو نگرش تئوکراتیک و دموکراتیک می باشد. چه اینکه در این نگرش ما با دو وضعیت و کارکرد حقوقی متفاوت مواجه هستیم. از سویی رئیس حکومت داریم و در سویی دیگر رئیس دولت. لکن هرگز دو رئیس در قامت حکمرانی نمی گنجد. در مبحث اول پیرامون مفاهیم و مبانی نظری تفکیک قوا و قوه مجریه و حتی فلسفه وجودی آن توضیحاتی خواهیم داد و از آبخور اندیشه های شارحین این حوزه استفاده خواهیم نمود. در مبحث دوم قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد واکاوی قرار خواهد گرفت و سپس به حدود این قوه و دلایل کم رنگ شدن این قوه و شخص رئیس جمهور در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بیشتر توضیح داده خواهد شد و به پرسشهایی همچون ناکارآمدی قوه مجریه و متهم نمودن رؤسای جمهوری در ادوار مختلف جمهوری اسلامی ایران که بعنوان قدرت برآمده از دموکراسی کارکردی می باشد و همچنین آیا با وضعیت بغرنج پیش آمده در نهادهای دموکراتیک می توان از شخص جمهور طلب نظارت و پیگیری را درخواست نمود پاسخ داده خواهد شد. همچنین به عدم تعادل مرزهای قدرت و اجراء و واحد نبودن آن در شخص رئیس جمهور نیز صحبت بعمل خواهد آمد. در پایان نیز پیشنهادی بعمل خواهد آمد که علاوه بر جراحی عظیم و گسترده و بنیادین در قانون اساسی، بازنگری و بازسازی از طریق حذف و سپس ادغام فصول ۸ و ۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت گیرد. بدین سان که مقام رهبری علاوه بر رهبر دینی، رهبری سیاسی را به عنوان عالی ترین فرد هرم سیاسی در قوه مجریه با نام رئیس قوه مجریه از طریق دموکراسی کارکردی مستقیم و یا دو درجه ای پذیرا باشد که خود سبب اصل مسئولیت پذیری و نظارت می گردد و رئیس دولت نیز از پس پارلمان انتخاب گردد. هر چند که وجود احزاب و تقویت آن نیز باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.



مبحث اول: مفاهیم و مبانی نظری قوه مجریه

گفتار اول: تعریف قوه مجریه

تعاریف متفاوتی از سوی حقوق‌دانان حوزه حقوق اساسی پیرامون ماهیت قوه مجریه بیان شده است. گفته شده "قوه مجریه تشکیلات سیاسی و سیاسی است که بر اساس اصل حاکمیت قانون، کلیه امور اجرایی کشور را در تمام زمینه‌های (سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) کشور و لشکری و امور خارجی (روابط بین‌المللی و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی برعهده دارد)" (هاشمی، ۱۳۹۰). در حوزه اجرایی نیز برای تمیز از اعمال اجرایی از قضایی و تقنینی گفته شده: "به کلیه متصدیان و دستگاه‌هایی که کار ویژه آنها جنبه اجرای دارد، در حقوق اساسی قوه مجریه گویند. تمایز بین وضع قانون و مجریه می‌باشد. زیرا در گذشته تصور بر این بود که قوه مقننه به تنهایی مبدع، مبتکر و وضع قانون است و کارگزاران اجرایی یعنی سیاست‌مردان و اهل دیوان را وظیفه اجرای این قوانین است و بس. اهمیت قوه مجریه در جهان امروز و گستردگی فعالیت‌های آن بدان پایه است که در بیشتر مواقع می‌توان بدان نام حکومت داد و همین معنی گاهی موجب شده است برخی از حقوق‌دانان به اشتباه آن را با مفهوم دولت یکی پندارند." (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۹)

3

قوه مجریه وظایف متعددی از جمله اجرای تصمیمات قوای دیگر، تدارک و اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا را دارا می‌باشد. "قوه اجرایی نهادی است که وظیفه اجرای قوانین، تعیین، هدایت و اجرای سیاست عمومی ملت و اداره‌ی جامعه را برعهده دارد." (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۴)

در هر حال "سوابق تاریخی ایران نشان می‌دهد هدف اصلی از مشروعیت‌دهی نهادی فرمانروا در همین قوه تجسس می‌یافته و حاکمیت دولت در جامعه بین‌الملل به صورت شناخته شده با وجود همین قوه بوده است." (مدنی، ۱۳۸۴)

و در آخر پیرامون تعریف قوه مجریه گفته شده "این واژه اصطلاحی نسبتاً جدید به شمار می‌آید که نخستین بار در قرن هفدهم میلادی و در جریان تحولات سیاسی اروپا به کار رفت و به معنای چارچوب منظمی برای قدرت سیاسی بود. نهاد دولت به معنای امروزی، نخستین بار در قرن ۱۶ میلادی در اروپا ایجاد شد و این تحول مصادف با دوره‌ای است که اندیشه تفکیک قوای سیاسی، دولت را به مثابه‌ی یکی از ارکان مهم حکومت معرفی کرد. اولین بار ماکس وایول در اوایل قرن شانزدهم میلادی در کتاب خود به نام شهریار کلمه‌ی دولت را در معنای جدید آن به کار برد." (پروین، ۱۳۹۳)

گفتار دوم: فلسفه و مبانی تاسیس قوه مجریه

این که قوه مجریه یا همان اجرائیه چیست و بر چه مبنای فلسفی پایه‌ریزی شده است پاسخی به درازای تاریخ غرب دارد. به بارتا خریداری برای دستیابی به فلسفه و مبنای تاسیس قوه مجریه، باید نگاه خود را به فلسفه تاسیس تفکیک قوا (دو، سه، چهار) داشت. فلسفه‌ای که در پی اسداد و یاسد استکم تجدیدار باب قدرت (حکام) بود. اندیشه‌ی تفکیک قوا از پی حوادث ده‌شتباری که از حکومت‌دینی و



استقرار اندیشه‌ی بنیادگرایی مسیحی با رویکرد انگز سیون سربرآورد آرام آرام به شاکله‌ی حکومت کلیسایی نفوذ کرده و توانست راه کاری مناسب به شیوه حکمرانی دهد. نگرش تفکیک قوا حاصل پیام روشن و مشخص بود و اکنون نیز است که قدرت با پدید آمدن به نفع قدرت تعدیل شود. انسان ورای ذات و طبیعتش هرگز یارای مقابله و کنار آمدن با تهدیدهای وجودی نیست. پس به ناچار برای ادامه‌ی زیست خود وارد جمع و اجتماع می‌شود. لیکن با پیدایش عدالت که قبل از فلاسفه‌ی ایجاد قوه مجریه و حتی قبل از اندیشه‌ی تفکیک قوا انسان به دنبال حیات جمعی بود. به عبارت اخری گفته شده "آدم بیان از ترس یکدیگر با هم میل و رضایت به تبعیت از حاکم برگزیده از میان خود (فرد یا انجمن) در می‌آیند تا بدین وسیله مصون از آسیب دیگران باشند. ترس عمومی بنیانگذار حکومت است." (هاشمی، ۱۳۹۰)

پس "قرارداد اجتماعی پاسخی برای همه به این وضعیت هولناک است که به موجب آن بشر همه حقوق و آزادیهای طبیعی خود را به جامعه‌ی سیاسی انتقال می‌دهد." (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۰)

در اندیشه‌های سیاسی بدوی، جایگاه و نقش دولت، در معنای عام پرنسپال ترازمفهوم خاص امروزی بود. اندیشه‌ای که دولت را دستگاه مدیریت جمعی می‌داند که از آب شخوړاندیشه‌های افرادی چون ارسطو با نگاه دولت شهر، اجتماع طبیعی است یا اندیشه‌های دو دولت را گردهمایی ساختگی افراد می‌داند و یا منتسکیو که به ماهیت آن می‌پردازد اشاره کرد.

قراردادگرایی و جوهرگرایی دولت به معنای عام در اندیشه‌های اسپینوزا با آزادی فردی و پایان دولت عین شده است. جان لاک دولت را ابزار ساده جامعه می‌داند و ژان ژاک روسو آن را واگذاری کامل اراده‌ها به اجتماع می‌داند. انگلس دولت را فرآورده‌ی مبارزه طبقاتی تبیین میکند. تاملات تراوشات اندیشه‌ی بی‌شتر بر معنای عام استوار است چه این که در ظرف زمانی این تحلیل‌ها اصولاً مام اجرا بی‌برعه‌ی عالی‌ترین فرد زمان خود بود. بر فرض اگر پادشاه در صدر سیستم حکومتی قرار داشت تبعاً اراده‌ی اجرائی از او نشأت می‌گرفت و یا اگر چنانچه ساختار به صورت جمعی و گروهی (آریستوکراسی) بود اراده‌ی اجرائی از این جمع نشأت می‌گرفت. همین منش در تداخل صلاحیت‌های اجرائی، قضائی و قانون گذاری در پدید شخص واحد یا گروه و انجمن خود سبب تیرانی و یا الیگارشی می‌گشت که سبب جدایی و تفکیک حوزه‌های تقنین و اجرای و قضاء گردید. در اندیشه تفکیک قوا و انشاء حدود و ثغور آن حقوق محجور مانده‌ی طبیعی بشر (قرن ۱۸) جانی دوباره گرفت. با پیدایش دولت فقهی تیرانی و یا الیگارشی سبب اندیشه‌ی تفکیک یک مرتزهای تقنین و اجرای و قضاء نگردید بلکه سربرآوردن گروه‌های ذی‌نفوذ که دیگر شخص اول اجرائی که عالی‌ترین مقام حاکمیت بود یارای مقابله و خودکنترلی با آنان نداشت. به عبارت اخری او یا با پدید آمدن حکومتش را از کف می‌داد و یا به نوعی با آنان سرسازش برقرار می‌کرد. سرسازش نیز به نوعی شکست در ایدئولوژی بود که سال‌ها و شاید قرن‌ها اساس حاکمیت وی یا خاندانش را پایه‌ریزی ساخته بود. اساسی که وی یا از سوی خدامند صوب شده و یا با خدا ارتباط دارد و یا اینکه ارباب کلیساء بدون وجود او معنا و مفهومی ندارد.

لهذا پدیدگرفت فلاسفه و مبانی تا سپس تفکیک قوا و در پی آن قوه مجریه را با پدید آمدن قرون وسطی و سربرآوردن گروه‌های ذی‌نفوذ به جهت کسب قدرت و یا جایگاه اجتماعی که علی‌الخصوص در آن زمان



مولود بریتانیا و بعدها فرانسه و آلمان گردید و علاقه و نزدیکی رو شنفکران و دگراندیشان به اندیشه‌های سیاسی فلاسفه ی قدیم همچون افلاطون و ارسطو و سیسرون دانست.

همچنین در پی افزایش جمعیت و آگاهی‌های عمومی، خواسته‌های گروه‌های صنفی و مدنی که به دنبال یک شخصیت حقوقی جدید به عنوان بازیگر در عرصه داخلی بودند موجباتی را فراهم ساخت که اندیشه تفکری یک قوادرت آن پی‌ریزی شود. فلاسفه غایبی تفکری قوارا هی است درجهت تحدید قدرت. قدرتی که اگر تفکری قوانبنا شدحتی اگر از پایه‌های مردمی ساخته شده باشد روزی به سوی فساد و اقتدارگرایی گرایش پیدا می‌کند. اندیشه‌ی تفکری قوا پا سخی بوده به آزمون حاکمیت در قبال مردم در طی قرن‌ها. این پاسخ‌نتیجاً به این رهیافت‌گروید که با دید درجهت رفق و فتنقا مور و به نوعی تداوم حاکمیت موجود با دید قوایی ایجاد شوند. لهذا اصل تفکری قوا "آمیزه‌ای از اندیشه‌های آرمانخواهانه و راهکارهای خردمندانه‌ای است که با درخشش آغازین در قرن هجدهم، عرصه‌های سیاسی مغرب زمین و سپس کشورهای مدعی دموکراسی را پذیرای آن نمود" (هاشمی، ۱۳۹۰)

مبحث دوم: قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

5

گفتار اول: شکل نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شکلی کاملاً متفاوت با آراء و اندیشه‌های مصنفین تفکری قوادرت. نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ قانون اساسی خودا شعار می‌دارد: "قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و اما متاثر بر طبق اصول آئینده‌ی این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند." قبل از ورود به بحث، ذکر این نکته لازم و ضروری است که به کارگیری عبارت مطلقه در بازسازی قانون اساسی سال ۱۳۶۸ به اصل ۵۷ ملحق گردید تا جایی که این عبارت در قانون اساسی ۱۳۵۸ وجود نداشت.

گفته شده است "نظام جمهوری اسلامی ایران از آن جهت که رئیس‌جمهور مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود نظام ریاستی و از آن جهت اعضاء دولت (وزراء) از طرف رئیس‌جمهور پی‌شنهاد و مورد تأیید مجلس قرار می‌گیرد، نظام پارلمانی که می‌توان آن را نیمه ریاستی نیمه پارلمانی نامید." (هاشمی، ۱۳۸۶) اما با پیدایش دامن‌داشت که ریاست قوه مجریه در قانون اساسی بازسازی شده سال ۱۳۶۸ جمهوری اسلامی ایران به نظر رئیس‌جمهور نمی‌باشد.

فی‌الواقع رئیس‌جمهور نه‌جمهور به معنای اصطلاحی بلکه به معنای رئیس دولت می‌باشد و آن دولت نیز در معنای خاص متداول غربی خود قابل‌قبول نیست. چه این که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر طبق بند ۱۹ اصل ۱۱۰ با پیداکم ریاست جمهوری او [نه ریاست قوه مجریه] از سوی مقام رهبری امضاء و تنفیذ شود. بنابراین این اصل را نیز می‌توان در اندیشه‌های حضرت آیت‌الله خمینی (ره) بنیان‌گذار جمهوری اسلامی جستجو نمود. "اینک به پیروی از آراء محترم ملت عظیم و شأن و آشنایی به



مقام تعهد و خدمتگزاری دانا شمنند محترم جناب حاجت‌الاسلام آقای سید علی خامنه‌ای ایدالله تعالی آراء ملت را تنفیذ و ایدشان را به سمت ریاست جمهوری اسلامی ایران منصوب می‌نمایم... امام در تنفیذ حکم ریاست جمهوری ابوالحسن بنی‌صدر می‌نویسد:

بر حسب آنکه مشروعیت آن با ید به نصب فقیه جامع‌الشرایط باشد اینجا جنب و به موجب این حکم، رأی ملت را تنفیذ و ایدشان را به این سمت منصوب می‌نمایم. حضرت امام هم این عبارت را در حکم ریاست جمهوری شهید رجایی نیز تکرار می‌کند و می‌گوید: و چون مشروعیت آن با ید به نصب فقیه و ملی‌مرا باشد، اینجانب رأی ملت شریف را به سمت ریاست جمهوری ایران منصوب می‌نمایم." (فیرحی، ۱۳۸۸)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر دو نگرش تفوکراتیک و دموکراتیک پی‌ریزی شده است. شاید در پس‌پیروزی انقلاب اسلامی ایران برای پیوند با آنچه که رهبران انقلاب میون در قیل از پیروزی مدعی و عده‌ای آن بودند و اینک که پیروز گشته و وارد حوزه عملی شعارها شده‌اند به جهت عادل‌نیروهای سیاسی از این دو نگرش کاملاً غایب استفاده کرد. چیرزی که در فاصله‌اندکی پس از ۲۲ به من ۱۳۵۷ تا اشغال سفارت‌ایلات متعده در آبان ۱۳۵۸ م سبب تغیر وزن‌بازیرگان سیاسی شد. "از مشخصات اصلی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود مقام رهبری است که در راس همه‌امور و شئون و تشکیلات کشور جای‌گرفته و عنوان ولایت امر و امامت را دارد." (مدنی، ۱۳۸۴)

نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بر پایه دو اندیشه در فقه سیاسی شیعه یعنی انتصاب و انتخاب پایه‌ریزی شده است. بر این اساس نظام جمهوری اسلامی نیز، بیش از آنکه با بی‌ثباتی سیاسی دست‌ب‌گیربان باشد اینک با چالش مفهومی مواجه است. به بیان دیگر حاملان و حامیان این نظام، خودآگاه یا ناخودآگاه در پی ساختن یا بازسازی مفاهیمی هستند که جمهوری اسلامی را متناسب با زبان روز حقوق و سیاست و چرخش‌گفتمانی در جامعه ایرانی و جهانی، مشروع جلوه دهد و نگرانی کمتری در خصوص ثبات سیاسی به معنای جامعه‌شناختی آن دارند. تکرار پذیرسی عنصر هویت حقوقی - سیاسی در گفتمان کنونی جمهوری اسلامی ایران (نسبت به گفتمان ابتدائی آن) از آن رو بود که هسته اصلی حاملان گفتمان رویه‌ای همان کسانی بودند که در دوره نخست جمهوری اسلامی با تصرف سفارت‌ایلات متعده مشروعیت یافتند. از سوی دیگر گفتمان رویه‌ای که به صورت تحقیق یافته‌ی خود، گفتارهای نامتوازن و معناها و پیام‌های بعضاً متضاد تولید کرد. یعنی در عین آنکه بر یکی از مؤلفه‌های مشروعیت اولیه جمهوری اسلامی یعنی رضایت عمومی بنا شده بود نتوانست قرائتی متوازن و هم‌پیوند با دیگر مؤلفه‌های اساسی آن یعنی «مصلحت نظام» و «حدود الهی» بدست دهد. شکل نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در عرصه داخلی به گونه‌ای بود که بخش‌های حکومتی در حوزه‌های مقننه، مجریه و قضائیه به اقتدار همه‌جانبه‌ی روحانیت منجر شد و این عدم تعادل در نیروهای سیاسی در فاصله‌ی نه‌چندان دور پس از پیروزی انقلاب اسلامی منجر به منازعات داخلی شدید گردید. ولایت فقیه به عنوان مرکز قدرت سیاسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود و هدایت و تنظیم قدرت در ساختار شاکله‌ی نهاد رهبری در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهفته است. پیرامون این اصل در سطور بعدی تحلیل می‌گردد.



گفتار دوم: حدود قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دورکنی است. هرچند جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی ۱۳۵۸ به رئیس‌جمهور مجریه نزدیک‌تر بود، کن‌بابا سازی قانون اساسی ۱۳۶۸ نهادی بالاتر از وی اختیارات اجرائی و سعی را در دست‌گرفت که امروزه می‌توان قوه مجریه دورکنی که شامل مقام رهبری به عنوان نه یک نهاد بلکه ریاست عالی قوه مجریه و رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت یا همان هیئت دولت باشد را برشمرد.

در راستای این ادعا می‌توان بیان داشت: بر طبق اصل ۶۰ قانون اساسی "اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است." همچونین در اصل ۵۷ "قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت است بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند" که در راستای اصل ۵ قانون اساسی که شعار می‌دارد "در زمان غیرت حضرت ولی عصر (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت برعهده فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتاد و هفت "گردد" و بند ۱۵ اصل ۲ قانون اساسی که بیان می‌دارد "امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام" و سطر اول اصل ۱۱۳ از فصل نهم قانون اساسی و بند آخر اصل ۱۷۶ و اصل ۱۷۷ می‌توان ادعای ریاست قوه مجریه را به مقام رهبری داد.

در تأیید این ادعا یکی از شارحین حقوق اساسی که نونی ما بیان می‌دارد: "البته اگر مقام رهبری را وارد تحلیل خود کنیم، باتوجه به برخی تفاسیری که از صلاحیت‌های این مقام ارائه شده، شاید بتوانیم بگوییم که مقام رهبری تأمین‌کننده و جه‌ریاستی نظام سیاسی ایران باشد... زیرا به اعتقاد ما قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران دارای دورکن برجسته است. رکن اصلی قوه اجرائیه مقام رهبری است... اگر ما در نظام سیاسی موجود مانده‌اند، به‌دنبال رئیس‌جمهور با شیم که در نظام‌های ریاستی وجود دارد، باید دوم مقام ریاست جمهوری و رهبری را با هم ترکیب کنیم، البته این هم‌باز نیازمند تفاسیر است." (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۵)

مبحث سوم: عدم تعادل در مرزهای قدرت و مسئولیت

شاید بزرگترین انتقادی که بر قوه مجریه و شخص ریاست‌جمهور گرفته شود این است که چرا رئیس‌جمهور که منتخب مردم می‌باشد آن‌طور که شایسته است از اختیارات اجرائی برخوردار نیست؟ چرا در طی دوره‌های متفاوت رئیس‌جمهور نتوانسته آن‌طور که در شعارها بیان می‌دارد جامعه عمل ببوشاند؟ موارد اجرائی قوه مجریه کدام‌اند و در تعریف مرسوم از رئیس‌جمهور مجریه این موارد شامل کدام حوزه‌ها و بخش‌ها می‌شود؟ و ده‌ها پرسش دیگر.

قبل پاسخ باید بیان داشت که ما باید مرزهای قدرت و اجرا در قوه مجریه را مورد واکاوی قرار دهیم. همان‌طور که مبین است قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران دو رکنی است. رکن اول مقام رهبری و رکن دوم مقام ریاست‌جمهوری. بر طبق فصل نهم قانون اساسی که به قوه مجریه اختصاص دارد اصول متعددی پیرامون انتخاب، وظایف و جایگاه و صلاحیت و اقتدار رئیس‌جمهور موجود است، لیکن برخی از این اصول جزء وظایف عالی‌ترین فرد در هرم سیاسی یک نظام و خاصه در این مورد نظام جمهوری



اسلامی ایران میباید که مقام ریاست جمهوری با توجه به ریاست دولت بودنش از آن مستثناست. درست است که مسئولیت اجراء و اعمال قدرت اساسی در اصول ۱۱۳ و ۱۲۵ و ۱۲۸ و ۱۲۹ قانون اساسی و ماده ۱ قانون مدنی ایران بر عهده رئیس جمهور است ولیکن یک ایراد بنیادی دارد. اینکه آیا ما باید مقام رئیس دولت را به عنوان رئیس جمهور تحلیل کنیم، یا رئیس قوه مجریه؟ در آن سوی میدان اصل ۱۱۰ بند های اجرایی و اقتداری وسیعی را برعهده ی مقام رهبری گذارده است که با توجه به اصل ۶۰ وی به عنوان رئیس قوه مجریه شناخته می‌شود. وی به سبب قدرت، در بالای هرم حقوق اساسی قابلیت اجراء و پیاده سازی سیاستهای خویش را نسبت به رئیس دولت [رئیس جمهور] دارد. همانطور که میدانیم اجراء و نظارت بر قانون اساسی و امضاء معاهدات و اعطای نشان های دولتی و توشیح قوانین و مقررات بر عهده رئیس جمهور که عالی ترین فرد در بالای هرم قوه مجریه می‌باشد نهفته است. لیکن با مذاقه در اصل ۶۰ قانون اساسی و ابتدای اصل ۱۱۳ متوجه می‌شویم که رئیس جمهور فقط رئیس دولت است و قدرت در ید شخص دیگر، شخصی که به عنوان رئیس حکومت است. در تشریح این مدعا بعنوان نمونه ماده ۱ لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ تحت عنوان مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی مصوب ۱۳۸۹/۱/۱۹ مجلس شورای اسلامی بیان نموده است که رئیس جمهور می تواند وظایف مربوط به نظارت، کسب اطلاعات، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب نظر در امور حقوقی و اجرائی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام دهد. کلیه دستگاه های حکومتی موظف اند با هیأت منصوب از سوی رئیس جمهور همکاری لازم را نموده و به مکاتبات هیأت در ارتباط با قانون اساسی و چگونگی اجراء یا نقض آن در اسرع وقت مناسب حداکثر ظرف مدت ۲ ماه از تاریخ وصول پاسخ لازم را همراه با توضیحات کافی ارائه داده و کلیه ی اطلاعات، اسناد و مدارک درخواست شده را در اختیار هیأت قرار دهند و امکان بازرسی را فراهم نمایند. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷ خویش بیان نموده است که در ماده ۱ عموم عبارت کلیه دستگاه های حکومتی نسبت به دستگاه هایی که به نصّ قانون اساسی یا با اعمال اختیارات موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری می باشند، مغایر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۵۷ شناخته شد. در همین راستا "ملاحظه می کنیم که شورای نگهبان به نوعی دستگاههای زیر نظر مقام رهبری را از همکاری با هیأت منصوب از جانب رئیس جمهور معاف نموده و برای این دستگاهها نوعی ارجحیت قائل شده است و عموم عبارت کلیه دستگاههای حکومتی در متن ماده ۱ لایحه را دخالت قوه مجریه در حیطه اختیارات رهبر دانسته است. این درحالیست که اگر این عمل را دخالت قوه مجریه در حیطه ی اختیارات رهبری محسوب کنیم سوال اساسی اینجاست که چرا فقط شورای نگهبان این مورد را مداخله بحساب آورده و همکاری دستگاههای زیر نظر قوه مقننه و قضائیه با هیأت منصوب از جانب رئیس جمهور را مداخله محسوب ننموده است؟" (گرچی، ۱۳۹۸) آری پس بنظر مقام رهبری به عنوان رئیس قوه مجریه عالیترین رتبه را در ساختار قوه مجریه دارد و به نظر این وظایفی است که بر عهده ی مشارالیه می باشد. از بُعد نظارتی رئیس قوه مجریه می‌توان به نظارت "به صورت تنفیذ حکم ریاست جمهوری و شاید هم عزل او" (زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹) و نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام، نظارت بر سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر اجرای قانون اساسی، نظارت بر همه پرسى، نظارت بر بازنگری قانون اساسی اشاره کرد. از بُعد نظارت سیاسی می‌توان به اعمال قدرت نسبت به اجراء سیاستها از سوی دفتر، نمایندگان ولی فقیه در استانها، نمایندگان در نهادهای ملی و از طریق سمت فرماندهی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران اشاره داشت. اما در آن سوی میدان رئیس جمهور آیا دارای این بُعد نظارت حقوقی و سیاسی به عنوان رئیس قوه مجریه می باشد؟



پا سخ به یقین خیر خواهد بود. چه این که بر طبق جانمایی اصول قانون اساسی قدرت از آن مقام رهبری است و پدیدار رئیس‌جمهور خالی از هرگونه قدرت ملومس اجرائیه می‌باشد. به عبارت دیگری قانون اساسی منجر به تقویت و ارتقاء نیروهایی از اصولگرایان جمهوری اسلامی ایران گردید که فی الواقع گذشته از افرادی که دارای رویکرد عمل‌گرای بی‌بند، از موقعیت و مطلوبیت فراگیرتری برخوردار شدند. اصلی‌ترین کارکرد ساختار قدرت جدید را می‌توان فرمول بندی و توضیح سازمان‌یافته‌ی قدرت در جمهوری اسلامی ایران دانست. پس باید پذیرفت که رئیس‌جمهور مجریه در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام رهبری است. چه این که در بررسی وظایف قوه مجریه در ساختار حقوق اساسی قوای مردم‌گفته شده "از نظر تاریخی، وظایف قوه مجریه در سابق با پادشاه یا به نام و از طرف او بود که در حال حاضر به مقامات و دستگاه‌های زیر سپرده شده است: رئیس‌حکومت (پادشاه یا رئیس‌جمهور)، دولت مرکزی (هیئت وزیران، نخست‌وزیر، وزیر، و وزیران) و..." (بو شهری، ۱۳۷۶) در هیئت بازسازی قانون اساسی ۱۳۶۸ دورویکرد کاملاً متفاوت و جودداشت گروهای از تقویت جایگاه نخست‌وزیر حمایت به عمل می‌آوردند. آنها برای این اعتقاد بودند که ریاست جمهوری می‌باید در حد یک منصب تشریفاتی باشد.

9

از سوی دیگر گروهی بر ضرورت حمایت از موقعیت اجرائیه رئیس‌جمهور تا یکپارچه شدن و به حذف پیوسته نخست‌وزیری می‌انديشیدند. آنها رئیس‌جمهور را عالی‌ترین مقام اجرائیه کشور می‌دانستند. تنش‌های ناشی از تداخل و وظایف نخست‌وزیری و ریاست جمهوری همچنان ادامه داشت. این تنش‌ها عاقل اصلی عدم یکپارچه‌سازی قدرت اجرائیه کشور محسوب می‌شد.

در هر حال اصلاحات نهایی در قانون اساسی ۱۳۶۸ در آخر به گونه‌ای شد که جایگاه و ملی‌فقیه مقام رهبری {ارتقاء یافت. و ملی‌فقیه [مقام رهبری] به عنوان محور اصلی قدرت سیاسی، دینی و هدایت‌کننده سیاست‌های کلان کشور تلقی شد. (اصول ۱۱۳-۱۱۰-۵) ساختار قدرت پس از بازسازی قانون اساسی ۱۳۶۸ بر اساس تمرکز قدرت در دست و ملی‌فقیه (مقام رهبری) شکل گرفت و آرام آرام به گونه‌ای تدریجی نهادینه شد. قانون اساسی بازسازی شده‌ی ۱۳۶۸ بر مبنای دکترین فقهی شکل گرفت که در آن صرفاً یک و ملی‌فقیه [مقام رهبری] ایفای نقش نموده که به منظور کاهش ناپایداری در بالاترین سطوح سیاسی کشور جانمایی گردید. حوزه قدرت مقام ریاست جمهوری در تمام موضوعات کشور (اصول ۶۰) به جز مسائلی که مستقیماً مربوط به رهبری می‌شود خلاصه گردید و در ادامه ملی‌مطالب بالا که به بیان مودیم عالی‌ترین مقام کشور به شخص رهبری ایران داده شد که اصل ۱۱۳ نیز آن را تأیید می‌کند.

به طور کلی آنچه حضرت امام خمینی (ره) در بیان اندیشه‌های بعد از پیروزی انقلاب پیرامون ولایت فقیه و رهبری بیان نمودند در قانون اساسی بازسازی شده در حدود اختیارات و مسئولیت‌ها و قدرت و ملی‌فقیه تکامل یافت. از حیث نفوذ نظارتی قوای سه‌گانه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام رهبری بیشترین نفوذ نظارتی (حقوقی-سیاسی) را دارد. پس از آن نفوذ نظارتی قوه مقننه قرار دارد. نفوذ نظارتی که شامل دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰، تحقیق و تفحص و اصول ۸۸ و ۸۹ و تذکر



آیین نامه ای می باشد. نفوذ نظارتی قوه قضائیه شامل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، بند ۱۱۰ اصل ۱۱۰ می باشد. ولیکن نفوذ نظارتی قوه مجریه و شخص رئیس جمهور در کجا قرار دارد؟ به واقع اگر بر طبق اصل نهم قانون اساسی به نفوذ نظارتی رئیس جمهور بپردازیم اولین آن نظارت اصل ۱۱۳ می دانیم ولیکن باید بیان داریم که این رئیس جمهور عالی ترین مقام و رئیس حکومت نیست بلکه رئیس دولت میباشد و قدرت و اجراء در ساختار قوه مجریه در ید مقام دیگر است.

علاوه بر این برداشت که کاملاً در تحلیل مرزهای ساختار قوه مجریه در تفکیک قوای غربی با آنچه که در قانون اساسی موجود است را باید بدین سان بیان داشت که "حاکمیت قانون در ایران در مفهوم بومی و دینی خود بارویکرد عرفی و غربی آن متفاوت است. از این رو به اعتقاد برخی حقوقدانان مفهوم دولت قانونمدار در این نگاه جای خود را به نظریه دولت شریعتمدار یا دولت ولایی می دهد. نظریه مذکور دارای شاخصه‌های درونی ذاتی و ویژه‌ای است که ریشه در حقوق دینی و فقه سیاسی دارد." (گرگی از ندریانی، ۱۳۹۵)

بحث و نتیجه گیری

آنچه در سطور بالا به آن اشاره شد بدو بر تعریف و فلسفه وجودی قوه مجریه و اصل تفکیک قوا استوار گردید. در تطابق فی مابین اصل تفکیک قوای مرسوم و تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که قوه مجریه نیز در آن قرار دارد، با مذاقه در اصول قانون اساسی و نحوه شکل گیری آن و انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ متوجه می شویم که تفکیک قوای مرسوم آن طور که باید و شاید در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸ جانمایی نگردیده است. ما این اعتقاد را داریم که رئیس قوه مجریه باید عالی ترین مقام در این ساختار و یا دست کم در کل هرم سیاسی کشور باشد. لیکن مقام ریاست جمهوری آنچه که در فصل نهم قانون اساسی بر آن اشاره شده از کیفیت عالی ترین مقام در قوه مجریه برخوردار نیست.

در این پژوهش به عمق و نفوذ نظارت حقوقی- سیاسی مقام رهبری و دیگر قوا پرداخته شد و به این مهم دست یافتیم که مقام ریاست جمهوری آن طور که باید و شاید جمهور به معنای عالی ترین فرد قوه مجریه می باشد نیست. خاستگاه این تفاوت را در نوع نگرش بر حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران باید دانست. حاکمیت در این نوع نظام بیشتر از آن که مردم محور باشد امنیت محور است. به عبارتی بعد امنیتی و عدم فروپاشی نظام جمهوری اسلامی ایران در پس از رحلت حضرت آیت الله خمینی (ره) سبب گشت که اختیارات اجرائی وسیعی را به مقام رهبری در قانون اساسی ۱۳۶۸ داده شود. ما راهکارهای مختلفی را برای این وضعیت داریم ولیکن یکی از راهکارها بنظر بازنگری و بازسازی از طریق حذف و سپس ادغام فصول ۸ و ۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می باشد.



منابع

کتاب فارسی

- بوشهری، جعفر، ۱۳۷۶، مسائل حقوق اساسی، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- پروین، خیرالله، ۱۳۹۳، مبانی حقوق عمومی، چاپ اول، تهران، سمت.
- عباسی لاهیجی، بیژن، ۱۳۹۰، حقوق بشر و آزادی های بنیادین، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- عباسی لاهیجی، بیژن، ۱۳۹۴، مبانی حقوق اساسی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل.
- عمید زنجانی، عباس سعیدی و موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۸۹، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری چاپ اول، تهران، دانشگاه تهران.
- فیرحی، داوود، ۱۳۸۸، نظام سیاسی و دولت در اسلام، چاپ هفتم، تهران، سمت.
- قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، ۱۳۹۰، بایسته های حقوق اساسی، چاپ سی و هشتم، تهران، میزان.
- گرگی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۹۵، حقوق سازی سیاست، چاپ اول، تهران، خرسندی.
- گرگی ازندریانی، علی اکبر و رضایی، مرتضی، ۱۳۹۵، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه، چاپ اول، تهران، نشر مخاطب.
- گرگی ازندریانی، علی اکبر و مهاجری، محمد، ۱۳۹۸، زقدرو پیه های شورای نگهبان، چاپ اول، تهران، جنگل.
- مدنی، سید جلال الدین، ۱۳۸۴، حقوق اساسی و نهاد های سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ هفتم، تهران، پایدار.
- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۶، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ نوزدهم، تهران، میزان.
- هاشمی، سید محمد، ۱۳۹۰، حقوق اساسی و ساختار های سیاسی، چاپ اول، تهران، میزان.

قوانین و مقرات

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون مدنی