

# مدیریت و توسعه فروآیند

## Management & Development Process

### چکیده

ساختار حاکمیت مبتنی بر تفکیک قوا، که از حاکمیت مبتنی بر اراده مردم در اداره کشور ناشی می‌شود، مقبول‌ترین رژیم سیاسی در عصر حاضر بوده و وجود سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه در همه ساختارهای حاکمیت مبتنی بر اصل دموکراسی، پذیرفته شده است. لیکن قوای سه‌گانه، هیچ‌گاه به استقلال مورد نظر دست نیافته و همواره تحت تأثیر یکدیگر بوده‌اند. در پژوهش حاضر، بررسی ماهیت حاکمیت، به ویژه بررسی تطبیقی صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس جمهوری نسبت به قوانین مصوب قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه مورد توجه بوده است. هدف پژوهش حاضر، پاسخ به این پرسش بوده است که "صلاحیت و اختیار رئیس جمهور در خصوص قوانین مصوب قوه مقننه، در کدام یک از سه کشور، مناسب است؟"

**کلیدواژه‌ها:** حاکمیت، تفکیک قوا، نظام ریاستی، نظام نیمه ریاستی، نظام تیمه مجلسی

## بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهوری نسبت به مصوبه‌های قانونی قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه

بهزاد ظهیری

دریافت: ۱۳۹۰/۰۵/۲۵

پذیرش: ۱۳۹۰/۰۹/۰۷

مقاله برای اصلاح به مدت ۷ روز نزد پدیدآوران بوده است

## بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهوری نسبت به مصوبه‌های قانونی قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه

بهزاد ظهیری<sup>۱</sup>

### مقدمه

رئیس‌جمهور، مظهر قوه اجرایی در ساختار حاکمیت است و اداره و مسئولیت امور اجرایی را در چارچوب قوانین و مقررات کشور بر عهده دارد. قوه مقننه نیز نماد اراده ملت است و نمایندگان مجلس، برگزیده ملت هستند. بر این اساس، وجود فرایندی مناسب میان دو قوه مذکور، برگرفته از خواست و رأی ملت، مهمترین بنیان پایداری حاکمیت و مطلوبیت در امور کشورها است. با اعتقاد به اینکه "قانون"، ثمره حیات خردمندانه بشر و لازمه تشکیل و ادامه حیات جوامع بشری و لازمه دستیابی به نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، زمانی بهره‌ور و پایدار است که در جوامع دارای نظام حاکمیتی مبتنی بر دموکراسی مبتنی بر اراده ملت باشد. در صورتی این قوانین به سهولت و به سرعت و کامل در فرایند پیشنهاد، بررسی، تصویب، ابلاغ و اجراء قرار می‌گیرند که برگرفته از واقعیات موجود اداره امور کشور در زمینه معضلات، منابع و نتایج مورد انتظار و وضعیت ذینفعان و آثار آن باشد.

۱. دکترای حقوق از دانشگاه  
آکادمی ملی علوم آذربایجان  
b.zahiri@isaco.ir

با این رویکرد، مسلماً اگر تعامل دوسویه قوه مجریه و قوه مقننه، مبتنی بر تعارض باشد، تضمینی برای پژوهش درباره چنین مطلوبیتی وجود ندارد و سازوکارهای هماهنگ‌کننده روابط متقابل قوای حاکم، باید اصلاحات مقتضی را اعمال کنند، زیرا استمرار آن، موجب می‌شود تحت تأثیر اراده ملت، تحولات سیاسی در جامعه پدید آید. در هر سه کشور، با وجود پذیرش اصل تفکیک قوا، تأثیر متقابل میان قوا بسیار مشهود است. با توجه به گستردگی حدود و زمینه‌های تأثیر و دخالت متقابل قوا در امور یکدیگر، در پژوهش حاضر، صرفاً میزان تأثیرپذیری متقابل قوای مجریه و مقننه در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه در زمینه قوانین مصوب قوه مقننه مورد توجه است تا با بررسی و پژوهش تطبیقی میان سه کشور، وضعیت مطلوب شناسایی و پیشنهاد گردد.

### بیان مسئله

به لحاظ صلاحیت و اختیار رئیس‌جمهور نسبت به مصوبات قانونی و قوه مقننه، در کدام یک از کشورهای جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، مناسب‌ترین وضعیت وجود دارد؟ پرسش‌های مهمی در این زمینه مطرح است و در پژوهش حاضر، پاسخ به آنها مورد توجه است. یافتن مناسب‌ترین شیوه برای تعامل مثبت و فزاینده میان قوای حاکم و افزایش اثربخشی قوانین مصوب، مستلزم یافتن پاسخ پرسش‌های مهمی است که درباره صلاحیت و اختیارات رئیس‌جمهوری سه کشور مذکور مطرح است.

تبیین مطلوب این موضوع، مستلزم تعریف ماهیت قوای مجریه، مقننه و منشاء حاکمیت در سه کشور مذکور است تا بتوان به درک و شناخت مناسبی از نوع رژیم سیاسی آنها دست یافت.

### پیشینه پژوهش

به دلیل توسعه علوم انسانی، به ویژه علوم سیاسی، اجتماعی و حقوقی، درباره هر یک از سه کشور مذکور، پژوهش‌ها و آثار علمی فراوانی وجود دارد. مفهوم و منشاء حاکمیت، تفکیک قوا، اقسام قوه مجریه و نظام‌های سیاسی (ریاستی،

مجلسی، نیمه‌ریاستی و نیمه‌مجلسی) از موضوعات متداول در آثار علمی حقوق داخلی و خارجی هستند و قدمت آنها، به آثار علمی از رم باستان تا دوره معاصر باز می‌گردد. هر کدام از آثار مذکور، منابع ارزشمندی هستند و در پژوهش حاضر، مورد استفاده قرار گرفته‌اند. لیکن تاکنون هیچ‌گونه پژوهش تطبیقی مشابهی در این زمینه انجام نشده است. در پژوهش حاضر، موضوع مذکور، به طور تطبیقی در سه کشور جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه مورد بررسی قرار گرفته است.

### پرسش‌های پژوهش

#### پرسش اصلی

به لحاظ صلاحیت و اختیار رئیس‌جمهوری نسبت به مصوبات قانونی قوه مقننه، در کدام یک از کشورهای جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، مناسب‌ترین وضعیت وجود دارد؟

#### پرسش‌های فرعی

هر یک از رؤسای کشورهای جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و روسیه، در قبال قوانین مصوب قوه مقننه که به منظور امضاء به آنها ابلاغ می‌شود، چه وظیفه و اختیاری دارند؟

۱- در صورت عدم امضاء از سوی رئیس‌جمهور، قوانین مصوب قوه مقننه چه سرنوشتی خواهند داشت؟

۲- مدت زمان امضاء قوانین مصوب در سه کشور مذکور چقدر است؟ و آیا این زمان مناسب است یا خیر؟

۳- نتایج مثبت و منفی داشتن اختیار امضاء و عدم امضای قوانین یا حق وتو چیست؟

#### روش پژوهش

در روش پژوهش، دو عامل اساسی، یعنی نوع مسئله (توصیفی یا استنباطی) و نوع فرضیه یا پرسش پژوهش (توصیفی، انطباقی و ارتباطی) تأثیرگذار است. در

پژوهش حاضر، با توجه به ماهیت پژوهش و جامعه مورد بررسی، روش توصیفی از نوع پیمایش مورد استفاده قرار گرفته است. با توجه به اینکه پژوهشگر درصدد توصیف کل جامعه آماری است، نمونه پژوهش برابر با کل جامعه بوده است. همچنین با توجه به عدم انجام نمونه‌گیری، استنباط آماری به منظور تعمیم داده‌ها مورد توجه نیست. در پژوهش توصیفی، اطلاعات مورد نیاز از طریق مراجعه به اسناد و مدارک موجود، منابع در دسترس مانند شبکه‌های اطلاعاتی، اینترنت، رسانه‌ها و سایر آثار مکتوب جمع‌آوری و مقایسه می‌شود. در این پژوهش، قانون اساسی سه کشور فوق و وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور و نیز مفاهیم حاکمیت، قوه مجریه و قوه مقننه در سه کشور مورد بررسی قرار گرفته است که از این لحاظ، جزء پژوهش‌های انطباقی (مقایسه گروه‌ها) است.

### یافته‌های پژوهش

گرچه رژیم‌های سیاسی مبتنی بر نظام تفکیک قوا را می‌توان متعالی‌ترین شیوه حاکمیت محسوب کرد، لیکن میان آنچه در قوانین اساسی کشورها، به عنوان استقلال قوا و حاکمیت مبتنی بر نفی دخالت قوا در وظایف جاری یکدیگر بیان شده است، با واقعیات موجود در هر یک از نظام‌های سیاسی مبتنی بر اصل تفکیک قوا، تفاوت بسیار وجود دارد. در یک قاعده کلی، می‌توان گفت که در حال حاضر، وجود ساختار سیاسی مبتنی بر تفکیک و استقلال کامل قوا، به آرمانی سیاسی نزد ملت‌ها تبدیل گردیده است و تقریباً در همه رژیم‌های سیاسی، اعم از مجلسی، ریاستی، نیمه‌ریاستی و نیمه‌مجلسی، تأثیر قوای سه‌گانه بر یکدیگر، کاملاً مشهود است. مسلماً به منظور الزام توجه به مسئولیت و صلاحیت تصدی‌گری امور حاکمیت، نمی‌توان عدم تأثیر بین قوا را انتظار داشت، لیکن تأثیر متقابل و تعامل موجود در ساختار حاکمیت، نباید به معنی نفی استقلال قوا و پذیرش سلطه قوه‌ای بر قوه‌ای دیگر باشد و مسیر اداره امور کشور را به انحصار در قدرت و حاکمیت سوق دهد.

بنابراین، آنچه در عالم واقع سیاست وجود دارد، دخالت قوای حاکم در امور یکدیگر و فقدان استقلال قوا است. البته میزان این دخالت و عدم استقلال تحت تأثیر اختیارات، وظایف و صلاحیت‌های مصرح قوا در قانون اساسی کشورها بوده،

ولیکن همواره قوه مجریه از جایگاه برتری نسبت به سایر قوا برخوردار بوده است. به منظور تبیین بیشتر موضوع، ابتدا به بررسی مفاهیم منشاء حاکمیت، قوه مجریه و قوه مقننه، بر اساس تعریف قانون اساسی در سه کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه می‌پردازیم.

قبل از بحث درباره ماهیت موضوع، لازم است بیان شود که در هر سه کشور مذکور، در سه دهه اخیر تحول و انقلاب در رژیم و ساختار سیاسی و حاکمیت ایجاد شده است. بر این اساس، می‌توان قانون اساسی هر سه کشور را به لحاظ قدمت، جزء قوانین اساسی جوان محسوب کرد.

تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ (بعد از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی) و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ و تصویب قانون اساسی جمهوری آذربایجان در سال ۱۹۹۵ و فدراسیون روسیه در سال ۱۹۹۳ (بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی) علاوه بر اینکه بر جوان بودن قوانین اساسی هر یک از کشورهای مذکور دلالت می‌کند، فعالیتی سازنده را در استقرار حاکمیت مبتنی بر اراده مردم و غلبه شعور سیاسی بر تبعیت غیرارادی و مبتنی بر جبر و زور و توهم و ناکامی سیاسی نوید می‌دهد. هر چند که مفاهیم ایدئولوژیک دو کشور روسیه و آذربایجان، با مفاهیم ایدئولوژیک جمهوری اسلامی ایران متفاوت است و باید تمایزی بنیانی میان مبانی پیدایش قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با قوانین اساسی دو کشور دیگر و شاید همه کشورهای دنیا قائل شد. حاکمیت مبتنی بر دین مبین اسلام، وحدانیت الهی، کرامت اصیل انسانی و حاکمیت مطلق الهی و شأن والا و مقدس و عظمای ولایت فقیه و رهبری در ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی ایران، تمایز مهم ساختار حاکمیت و رژیم سیاسی ایران با همه کشورها است (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۰۲، ۹۲).

مستفاد از اصل سوم قانون اساسی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر ایمان و اعتقاد به توحید، معاد، امامت و ولایت فقیه و نظامی مبتنی بر اجتهاد و برگرفته از کتاب و سنت است.

اعتقاد راسخ به امامت امام زمان (عج)، موجب شده است که نظام جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر اصل مترقی ولایت فقیه باشد و فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر، ولایت امر و امامت را بر عهده گیرد (اصل پنجم قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران).

از این رو، باید گفت که ولایت فقیه، منصبی الهی است. صرف نظر از اختلاف در اعتبار یا عدم اعتبار قانونی مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ملحوظ است که بر اساس ولایت امر و امامت مستقر، قانون اساسی، زمینه پژوهش رهبری فقیه و جامع‌الشرایط را آماده می‌کند که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می‌شود تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد (نجفی اسفاد، ۱۳۸۴: ۶۰). امام خمینی (ره) بنیانگذار نظام جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه را دارای اختیارات امام معصوم (ع) دانسته است (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۶: ۴۰).

### مفهوم و منشاء حاکمیت

#### الف) مفهوم حاکمیت:

حاکمیت بر اساس تعریف غالب در منابع علمی حقوق، قدرت برتر فرماندهی یا امکان اعمال اراده‌ای، فوق اراده‌های دیگر است. حاکمیت، مفهومی آمیخته و پیوندخورده با مفهوم دولت-کشور است که لازم و ملزوم یکدیگر هستند. پروکلوس<sup>۱</sup> حقوقدان رم، حاکمیت را چنین تعریف کرده است: «مردمی آزاداند که زیر انقیاد قدرت مردم دیگری نباشند». ژان بدن<sup>۲</sup> حقوقدان فرانسوی نیز در رساله مشهورش، «شش کتاب جمهوریت»، حاکمیت را اقتدار مطلق و مستمر دولت-کشور تعریف کرده است. تعبیر دیگر درباره حاکمیت به لحاظ حقوقی عبارت‌اند از: قدرت حقوقی برای انتظام جامعه، منشاء و مبدا قواعد و مقررات و احراز و تعیین صلاحیت‌ها و قدرت مستقل از هنجارها. شایان ذکر است که ساختار حاکمیت در هر سه کشور، بر اساس اصل تفکیک قوا شکل گرفته است و با در نظر گرفتن موضوع اساسی ولایت فقیه و جایگاه رهبری در ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی ایران، در هر سه کشور بر وجود سه رکن قضائیه، مجریه و مقننه در حاکمیت تأکید شده است (اصول ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۷ قانون اساسی جمهوری آذربایجان و ماده ۱۰ قانون اساسی فدراسیون روسیه).

1. Proclous

2. Jean Bodin

**ب) منشاء حاکمیت:**

منشاء حاکمیت، از جمله موضوعات بسیار متنوع در علوم انسانی، به ویژه علوم سیاسی و حقوق است. با بررسی رژیم‌های سیاسی حاکم در سه کشور مذکور، منشاء حاکمیت را می‌توان در ذیل بیان کرد:

۱- حاکمیت الهی

۲- حاکمیت مردم

۳- حاکمیت فردی

۴- حاکمیت ملی

البته به اعتقاد برخی دیگر از حقوق‌دانان، منشاء حاکمیت به حاکمیت مطلق، حاکمیت مردم و حاکمیت ملی تقسیم گردیده که با این توضیح، تشابه در دو منشاء حاکمیت مردم و حاکمیت ملی، در میان اکثریت حقوق‌دانان قابل توجه است (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۹۱).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که ثمره انقلاب شکوهمند اسلامی ایران با رهبری معمار بزرگ انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی (ره) است، در اصل پنجاه و ششم، حاکمیت مطلق بر جهان و انسان را از آن خدا دانسته و تأکید کرده است که خدا انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم کرده و هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع خود یا گروهی خاص قرار دهد و در ادامه، در اصل پنجاه و هفتم، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را متشکل از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه، زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت دانسته است. علاوه بر اصول مذکور که بیان گردید، در اصول متعددی به حاکمیت الهی به عنوان منشاء حاکمیت تأکید گردیده است که از جمله می‌توان موارد ذیل را بیان کرد:

**اصل اول**

حکومت ایران، جمهوری اسلامی است که ملت ایران، بر اساس اعتقاد دیرینه‌اش به حکومت حق و عدل قرآن، پس از انقلاب اسلامی با رهبری مرجع عالی‌قدر تقلید، آیت‌الله العظمی امام خمینی، در همه‌پرسی دهم و یازدهم فروردین ماه یک‌هزار و سیصد و پنجاه و هشت هجری شمسی، برابر با اول و دوم جمادی‌الاول سال یک‌هزار و سیصد و نود و نه هجری قمری با اکثریت ۹۸/۲٪، به آن رأی مثبت داد.



## اصل دوم

جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: خدای یکتا (لااله الاالله) و اختصاص حاکمیت و تشریح به او، لزوم تسلیم در برابر امر او

وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین معاد و نقش سازنده آن در سیر تکاملی انسان به سوی خدا عدل خدا در خلقت و تشریح امامت و رهبری مستمر و نقش مهم آن در تداوم انقلاب اسلامی کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا، که از راه:

الف) اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط بر اساس کتاب و سنت معصومین سلام الله علیهم اجمعین.

ب) استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشرفت آنها  
ج) نفی هر گونه ستمگری، ستم‌کشی، سلطه‌گری و سلطه‌پذیری که قسط، عدل، استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند.  
با این توصیف، حاکمیت الهی به عنوان منشاء اساسی ساختار حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است. لیکن باید توجه کرد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کنار حاکمیت الهی، حاکمیت انسان را نیز تأیید کرده و حاکمیت مردمی را در حدود حاکمیت الهی، مشروع دانسته است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۱۱۷، ۱۰۷).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشانه‌های دیگری وجود دارد که پذیرش حاکمیت ملی و مردمی را مورد تأکید قرار می‌دهد، از جمله اصل اول قانون اساسی (تشکیل حکومت جمهوری اسلامی در ایران در نتیجه همه‌پرسی و رأی مستقیم مردم) و بند ۸ اصل سوم قانون اساسی (مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش) و اصل ششم (اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی کشور) و اصول پنجاه و شش و شصت و دو و یکصد و چهارده، هفتم، صدم تا یکصد و پنجاه و پنجم و نهم قانون اساسی و تصویب قانون اساسی با رأی مستقیم مردم (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۱۱۹-۱۱۷).

البته باید توجه کرد که باور مبتنی بر حاکمیت ملی و مردمی نیز در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، با سایر نظام‌های برگرفته از حاکمیت ملی و مردمی متفاوت است. زیرا منشأ حاکمیت انسان، در واقع همان حاکمیت الهی است و اختیار انسان در اداره امور خویش، برگرفته از حاکمیت مطلق خداوند بر جهان و انسان است و حاکمیت ملی و مردمی در حدود حاکمیت الهی مشروعیت دارد و نمونه آن، اصول چهارم، هفتاد و دوم و نود و یکم قانون اساسی است که وضع هر گونه قانون، بر پایه موازین اسلام مجاز دانسته شده و شیوه مطابقت با اصول و موازین شرعی اسلامی، مشخص گردیده است.

در هر دو کشور جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، در قانون اساسی، بر حاکمیت غیردینی و مبتنی بر اراده آزاد مردم تأکید شده است. به عبارت دیگر، منشأ حاکمیت، ملی و مردمی است (اصول دو، سه و هجده قانون اساسی روسیه و هجده قانون اساسی جمهوری آذربایجان). نماد حاکمیت ملی و مردمی در جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، انتخاب نمایندگان مجلس با رأی مستقیم و مخفی مردم و نیز انتخاب رئیس‌جمهور با برگزاری انتخابات با رأی مستقیم، مخفی و عمومی است. در ضمن، در هر دو کشور فراندوم (همه‌پرسی) با اتکا به آرای عموم مردم به رسمیت شناخته شده است (کافارو، ۲۰۰۱: ۱۶).

در هیچ یک از دو کشور مذکور، منشأ غیرملی و مردمی مورد توجه نبوده است، بلکه به طور صریح بر جدایی دین از سیاست و عدم پایه‌گذاری قانون اساسی و حاکمیت، بر دین تأکید گردیده است (اصول چهارده قانون اساسی فدراسیون روسیه و هجده قانون اساسی جمهوری آذربایجان) (کافارو، ۲۰۰۱: ۶۲).

#### قوه مجریه

قوه مجریه در هر سه کشور مذکور، یکی از قوای سه‌گانه حاکمیت است که نماد بارز آن، در هیئت دولت یا کابینه وزراء است. لیکن در ماهیت قوه مجریه، میان آنها تفاوت‌هایی وجود دارد. در جمهوری اسلامی ایران، ارکان قوه مجریه، مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور و هیئت وزیران هستند، ولی در جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و هیئت وزیران هستند. در جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور در واقع رئیس دولت است، ولی در دو

کشور آذربایجان و روسیه، رئیس‌جمهور، علاوه بر ریاست قوه مجریه، رئیس کشور نیز محسوب می‌گردد.

در جمهوری اسلامی ایران، به دلیل حاکمیت مبتنی بر اصل ولایت فقیه و وجود جایگاه والای رهبری، به‌عنوان مصداق و نماد ولایت فقیه، «اعمال قوه مجریه به جز در اموری که در این قانون، مستقیماً بر عهده رهبری واگذار شده از طریق رئیس‌جمهوری و وزراء است» (اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و در اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، بیان شده است «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را به جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

بنابراین، امور اجرایی در کشور جمهوری اسلامی ایران، دو بخش را شامل می‌شود:

بخش اول: اموری که مستقیماً در صلاحیت مقام معظم رهبری است که در اصل یکصد و دهم قانون اساسی، بیان شده است.

بخش دوم: امور اجرایی در اختیار رئیس‌جمهور، موارد زیر است:

الف) ریاست هیئت وزیران، انتخاب و عزل وزرای امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور در قالب اداره وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابع ریاست جمهوری در چارچوب قوانین و مقررات کشور.

ب) وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور، به‌عنوان دومین مقام رسمی کشور شامل:

- عزل و نصب سفیرای کشور خویش و پذیرش سفیرای سایر کشورها.

- امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و اعطای نشان‌های کشوری، دولتی و لشگری.

- ریاست شورای عالی امنیت ملی و عضویت در برخی شوراهای، نظیر شورای موقت رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام و امضاء قوانین.

ج) مسئول اجرای قانون اساسی:

مستفاد از اصول یکصد و سیزدهم و یکصد و بیست و یکم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول اجرا و پاسدار قانون اساسی است و در پیشگاه قرآن کریم

برای پاسداری از قانون اساسی سوگند یاد می‌کند. اما بدیهی است که با توجه به ساختار قوه مجریه در ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور صرفاً در حدود اجرای قانون اساسی در حوزه قوه مجریه صلاحیت مطلوب پاسداری از قانون اساسی را دارد و عدم اختیار و صلاحیت رئیس‌جمهور در حوزه قوه مقننه و قضائیه، اساساً مفهوم عام این صلاحیت را محدود می‌کند، هر چند که قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵، ناظر بر صلاحیت عام در اجرای قانون اساسی است و حقوق‌دانان نیز درباره صلاحیت عام در اجرای قانون اساسی توافق دارند (مدنی، ۱۳۶۹-۱۳۶۲: ۳۰۸، ۳۰۹ و هاشمی، ۱۳۷۲: ۳۸۶-۳۸۴) و شورای نگهبان قانون اساسی نیز به عنوان مرجع تفسیر قوانین اساسی در نظریه‌های منع ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ و ۱۳۶۰/۱۱/۰۱ بر صلاحیت رئیس‌جمهور دائر بر حق اخطار و تذکر و اخذ توضیح از مقامات مسئول اجرایی، قضایی و نظامی تأکید کرده و این اختیارات را منافی بند ۱۳ اصل ۱۵۶ ندانسته است (مهرپور، ۱۳۷۱: ۸۲، ۲۱). اما همان‌طور که بیان شد و در ادامه نیز مورد بحث قرار می‌گیرد، در عمل چنین صلاحیتی برای رئیس‌جمهور اسلامی ایران وجود ندارد.

بنابراین باید گفت نظام سیاسی حاکم در جمهوری اسلامی ایران در قالب تعاریف رایج، از نوع نظام‌های ریاستی و مجلسی نیست و شاید به یک نظام شبه‌ریاستی یا نظام نیمه‌ریاستی نیمه‌مجلسی شباهت دارد. در تبیین این تشابه، باید انتصاب رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس شورای اسلامی را با رأی مستقیم مردم به عنوان نماد نظام ریاستی و مسئولیت رئیس‌جمهور و وزرا در مقابل مجلس را به عنوان نماد نظام مجلسی مورد توجه قرار داد (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۹۶، ۱۹۱).

در جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، مفهوم و ماهیت قوه مجریه با مفهوم و ماهیت نظام‌ریاستی بسیار نزدیک است. در این دو کشور، رئیس‌جمهور همه صلاحیت‌ها و اختیارات اداره امور کشور را دارد که مسلماً این صلاحیت‌ها، بسیاری از صلاحیت‌های اجرایی در اختیار مقام معظم رهبری و حتی رئیس‌قوه قضائیه در جمهوری اسلامی را نیز شامل می‌گردد (اسگرو، ۲۰۰۲: ۴۸، ۴۶). صلاحیت‌های مذکور عبارت‌اند از: فرماندهی کل نیروهای مسلح، فرمان همه‌پرسی، اعلان جنگ و صلح، عزل و نصب فرماندهان عالی نظامی، عفو محکومین و عزل و

نصب مقامات عالی قضایی (اصول ۸۷ و ۸۲ قانون اساسی فدراسیون روسیه و ۱۰۹ جمهوری آذربایجان).

بنابراین، ظاهراً یک تفاوت ماهیتی در قوه مجریه این دو کشور با جمهوری اسلامی ایران وجود دارد و آن ساختار کاملاً متمایز حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران، به دلیل وجود جایگاه والای مقام معظم رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور، ولی فقیه و مرجع عالی‌قدر دینی و مذهبی و ناظر بر قوای سه‌گانه و مسئول حل اختلاف قوای حاکمیت و عصاره‌ای از ولایت و حکومت است. در هر دو کشور، در قانون اساسی، رئیس‌جمهور، رئیس کشور محسوب شده و اعطای صلاحیت‌ها و اختیاراتی نظیر موارد مذکور و حق انحلال مجلس به رئیس‌جمهور روسیه (ماده یکصدویازده قانون اساسی) و اختیار وتوی قوانین توسط رئیس‌جمهور در دو کشور روسیه و آذربایجان، بیانگر استیلائی شاخص قوه مجریه و رئیس‌جمهور به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور نسبت به سایر قوا است. بررسی ماهیت سیاسی قوه مجریه در هر دو کشور نشان می‌دهد که رئیس‌جمهور در واقع نماینده و عامل حزب سیاسی غالب در تشکیلات مجلسی و دولت است و وحدانیت علایق سیاسی صرف‌نظر از برخی چالش‌ها در اداره امور کشور، موجب اقتدار اجرایی رئیس‌جمهور گردیده است.

با توجه به تعاریف برگرفته از نظام‌های سیاسی، نوع نظام سیاسی حاکم را در هر دو کشور می‌توان نظام ریاستی نامید. زیرا قوه مجریه در هر دو کشور، یک رکن است و رئیس‌جمهور، قدرت رئیس مملکت را نیز دارد و ضمن ریاست قوه مجریه، اختیار عزل و نصب وزیران را بدون کسب موافقت مجلس دارد و مسئولیت وزرا در برابر اوست نه مجلس.

### قوه مقننه

به اعتقاد بسیاری از علمای حقوق (هاشمی، ۱۳۷۲: ۱۱۵ و مدنی، ۱۳۷۰: ۱۶۳ و عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۴۳۸) در جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه هر چند تک‌مجلسی است، ولی دو رکن و در مواردی نیز حسب مورد، سه رکن دارد: رکن اول، مجلس شورای اسلامی است که نمایندگان منتخب مردم به تعداد ۲۹۰ نماینده را شامل می‌شود که به طور مستقیم و با رأی مخفی مردم انتخاب می‌شوند.

رکن دوم، شورای نگهبان است که شش نفر از فقهای عادل آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز را شامل می‌شود که توسط رهبری منصوب می‌شوند و شش نفر حقوقدان که به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و رأی مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌گردند. مجلس شورای اسلامی نیز بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد (اصل نود و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

رکن سوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام است که اعضای ثابت و متغیر را شامل می‌شود و مقام معظم رهبری آنها را تعیین می‌کند.

مصوبات مجلس شورای اسلامی که نتیجه بررسی و تصویب لایحه و طرح قانونی است، به منظور بررسی مطابقت با موازین شرع مقدس اسلام و قانون اساسی، باید به تأیید شورای نگهبان برسد. اگر شورای نگهبان، مصوبه‌هایی را خلاف شرع یا قانون تشخیص داد و مجلس نیز نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و بر مصوبه خویش اصرار داشت، مصوبه برای بررسی و تأیید یا عدم تأیید به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌گردد (اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

در جمهوری آذربایجان نیز قوه مقننه تک‌مجلسی است، اما دو رکن مجلس ملی و دادگاه قانون اساسی را دارد (دادگاه قانون اساسی در حال حاضر در ۴۹ کشور جهان وجود دارد که بررسی مطابقت قوانین مصوب با قانون اساسی آن کشورها را بر عهده دارد). مجلس ملی جمهوری آذربایجان، متشکل از نمایندگان منتخب مردم به تعداد ۱۲۵ نماینده است که با رأی مخفی و مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. دادگاه قانون اساسی جمهوری آذربایجان، وظیفه تطبیق مصوبات مجلس ملی و فرمان‌های رئیس‌جمهور با مفاد قانون اساسی را بر عهده دارد و ارگان حافظ قانون اساسی محسوب می‌شود. این مرجع به دلیل اعمال نفوذ رئیس‌جمهور در انتخاب رئیس و قضات آن، رکن مستقلی محسوب نمی‌شود، ولی در هر حال می‌توان قوه مقننه جمهوری آذربایجان را تک‌مجلسی دو رکنی تلقی کرد (رئیس دادگاه قانون اساسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تأیید مجلس ملی منصوب می‌گردد).

قوه مقننه در فدراسیون روسیه، متشکل از دو مجلس قانونگذاری به نام مجلس دوما و شورای فدرال است. نمایندگان مجلس دوما که تعداد آنها ۴۵۰ نماینده است، با رأی مستقیم و مخفی مردم انتخاب می‌شوند و شورای فدرال، استانداران و

رؤسای دومای هر استان را شامل می‌شود که با رأی مردم انتخاب می‌گردند. دو مجلس مذکور به طور مجزا فعالیت می‌کنند و در واقع، شورای فدرال وظیفه بررسی و تأیید یا عدم تأیید مصوبه‌های دوما و نیز بررسی فرامین رئیس‌جمهور را از حیث انطباق با قانون اساسی بر عهده دارد. قوانین فدرال در مجلس دوما تصویب می‌شود و برای تأیید به شورای فدرال ارسال می‌گردد. شورای فدرال موظف است ظرف ۱۴ روز، نظر خود را درباره مصوبه اعلام کند. اگر بیش از نیمی از نمایندگان عضو شورای فدرال، مصوبه دوما را تأیید کنند، مصوبه تأیید می‌گردد و اگر مصوبه در شورای فدرال مورد قبول قرار نگیرد، کمیسیون سازش، میان دو مجلس تشکیل می‌شود و به بررسی مشترک موارد اختلاف می‌پردازد که بدین ترتیب، مصوبه به منظور تجدیدنظر و تصویب مجدد به مجلس دوما مسترد می‌گردد. اگر مجلس دوما، نظر شورای فدرال را نپذیرد و مصوبه به تأیید دوسوم نمایندگان دوما برسد، اعتبار قانونی می‌یابد.

اکنون که یافته‌های بررسی منشاء حاکمیت و ماهیت قوای مجریه و مقننه در سه کشور جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه به اجمال بیان شد، به بررسی تطبیقی اختیارات و صلاحیت‌های ریاست جمهوری سه کشور در خصوص مصوبات قوه مقننه می‌پردازیم.

**الف) سرنوشت قوانین در صورت امضاء یا عدم امضاء توسط رؤسای جمهور سه کشور:**

#### ۱. جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران، قوانین مصوب مجلس دو منشاء لایحه و طرح دارد. لایحه قانونی، پیشنهاد قانونی است که پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌گردد (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی). البته شایان ذکر است که منشاء لایحه، الزاماً دولت نیست، بلکه در مواردی لایحه قانونی منشاء قضایی دارد که بر اساس بند ۲ اصل یکصد و پنجاه و هشت قانون اساسی، توسط رئیس قوه قضائیه تنظیم می‌شود، اما با تصویب دولت (هیئت وزیران) به مجلس ارائه می‌گردد. در برخی موارد نیز لایحه قانونی توسط شورای عالی استان‌ها به استناد اصل ۱۰۲ قانون اساسی به دولت به منظور تصویب در هیئت وزیران و

تقدیم به مجلس ارائه می‌گردد.

طرح، پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی است که مراحل تصویب در مجلس را می‌گذراند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۱۸۲). نوع دیگر طرح، پیشنهاد قانون از سوی شورای عالی استان‌ها است که همانند لایحه و طرح باید مسیر بررسی و تصویب را در مجلس طی کند.

فارغ از منشاء، مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از تأیید شورای نگهبان و حسب مورد مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس‌جمهور تقدیم می‌شود و رئیس‌جمهور باید به امضاء و ابلاغ قوانین مصوب مجلس بپردازد و در صورت عدم امضاء، با دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت، مصوبه را چاپ و منتشر کند. بدین ترتیب، قانون در فرایند اجرا قرار می‌گیرد (اصل بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

از این رو، باید توجه کرد که امضای رئیس‌جمهور، صرفاً جنبه تشریفاتی دارد و در ماهیت قانون و فرایند قانون‌گذاری، جز در خصوص پیشنهاد لوایح قانونی تأثیری ندارد و به همین دلیل، برای عدم امضای رئیس‌جمهور، ضمانت اجرایی پیش‌بینی شده است و هیچ قانونی با عدم امضای رئیس‌جمهور بلا تکلیف نمی‌ماند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۳۱۳). البته باید توجه کرد که در این گونه موارد، به دلیل عدم تمایل دولت و مجریان به قانون (به دلایل مختلف از جمله عدم تأمین اعتبار مالی، عدم تأمین منابع غیرمالی لازم برای اجرا و غیره)، احتمال عدم موفقیت قانون وجود دارد که البته به دلیل اصل پایبندی به قانون، معمولاً این نوع اقدامات در شأن دولت نیست. ضمن اینکه اهمال در اجرا یا عدم اجرای قانون، موجب ورود مجلس با پرسش، استیضاح، پژوهش، تفحص و نظارت دیوان محاسبات و نیز ورود سایر دستگاه‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی کل کشور می‌شود و دولتمردان باید در این زمینه پاسخگو باشند. علاوه بر این، بخشی از قوانین مصوب در حوزه قوه قضائیه و ارگان‌های نظامی کشور، قابلیت اجرایی دارد که از حوزه تأثیر رئیس‌جمهور خارج است.

## ۲. جمهوری آذربایجان

در جمهوری آذربایجان، بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رئیس‌جمهور موظف به امضای قوانین مصوب مجلس است، اما در مفاد همین ماده از قانون



اساسی، رئیس‌جمهور اختیار دارد در صورت اعتراض به متن مصوبه، از امضاء استنکاف و قانون مصوب را همراه با اعتراض خود به مجلس ملی مسترد کند. ضمناً بر اساس بند ۲ ماده مرقوم، قوانین اساسی مصوب مجلس بدون امضاء رئیس‌جمهور اعتبار قانونی ندارد. اما در اصل ۱۱۰ قانون اساسی درباره سرنوشت قوانینی که به امضاء رئیس‌جمهور نرسیده و رئیس‌جمهور آنها را مورد اعتراض قرار نداده، مطلبی بیان نشده است (کافارو، ۲۰۰۱: ۴۰۱-۴۰۲).

بنابراین ملاحظه می‌گردد که قانون اساسی جمهوری آذربایجان، برای رئیس‌جمهور دو نوع صلاحیت تعریف کرده است، صلاحیت اول، حق اعتراض به قوانین عادی مصوب مجلس است که رئیس‌جمهور حق اعتراض به قوانین مذکور را دارد و باید مجلس مجدداً با توجه به اعتراض رئیس‌جمهور، قانون را مورد بررسی قرار دهد. در فرایند رسیدگی، مجلس به دو صورت ذیل عمل می‌کند: حالت نخست: اگر قانون مورد اعتراض رئیس‌جمهور با رأی دوسوم نمایندگان مجلس تصویب گردیده است، باید در مرحله بررسی مجدد، به تصویب سه چهارم از نمایندگان مجلس برسد.

حالت دوم: اگر قانون با رأی نصف نمایندگان مجلس تصویب گردیده است، باید در این مرحله به تصویب دوسوم از نمایندگان مجلس برسد. صلاحیت دوم رئیس‌جمهور آذربایجان، حق وتوی قوانین اساسی مصوب مجلس است که در هر حالت، اعتبار قانون منوط به امضای رئیس‌جمهور است و این حق وتو را قانون اساسی جمهوری آذربایجان، ناشی از صلاحیت و اختیار رئیس‌جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند. این اختیار و صلاحیت، به رئیس‌جمهور در تعامل و نسبت به قوه مقننه، نقش بسیار ممتازی داده است که جایگاه برتر رئیس‌جمهور را در قانون اساسی جمهوری آذربایجان نشان می‌دهد.

### ۳. فدراسیون روسیه

در فدراسیون روسیه، رئیس‌جمهور صلاحیت‌ها و اختیارات بسیار ممتازی نسبت به مجلس (مجلس دوما) دارد که مهم‌ترین آن، حق انحلال مجلس برای رئیس‌جمهور در قانون اساسی است و این صلاحیت برای رئیس‌جمهور روسیه در کنار صلاحیت و اختیار وتوی قوانین مصوب دوما، بر اساس اصل ۱۰۷ قانون اساسی، موجب جایگاه برتر رئیس‌جمهور گردیده است. همان طور که بیان شد،

رئیس‌جمهور برترین جایگاه در قانون اساسی نسبت به دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان است. بر اساس بررسی‌های انجام شده، در دوره دوم فعالیت مجلس دوما، بیش از ۴۰۰ قانون توسط رئیس‌جمهور روسیه و تو گردیده است که معادل ۲۰ درصد قوانین مصوب دوما است (توجیه‌های اقتصادی، حقوقی و سیاسی، مهمترین دلایل وتوی قوانین مصوب دوما بوده است). در ضمن، به این تعداد باید وتوی قوانین مصوب دوما از سوی شورای فدرال روسیه را نیز اضافه کرد (استراسون، ۲۰۰۷: ۱۵۲، ۱۶۵).

بنابراین، گرچه رئیس‌جمهور روسیه بر اساس اصل ۱۰۷ قانون اساسی، باید قوانین مصوب دوما را امضاء کند و در صورت عدم امضاء، مصوبه را با اعتراض خود، به مجلس بازگرداند، ولی از اختیار فراوان و تو برخوردار است. البته ذکر این نکته ضرورت دارد که صلاحیت رئیس‌جمهور روسیه، همانند صلاحیت رئیس‌جمهور آذربایجان، صلاحیت دوگانه (قوانین عادی و اساسی) نیست، بلکه صلاحیت مطلق است. در ضمن همانند ابهام موجود در ماده ۱۱۰ قانون اساسی آذربایجان، از ابهام نیز برخوردار است و آن عدم شفافیت و تبیین وضعیت قانون در صورت عدم امضاء و عدم اعتراض و عدم وتوی قوانین از سوی رئیس‌جمهور است. در قانون، در این زمینه صحبت نشده است و معلوم نیست که چنین مصوبه‌ای، چه سرنوشتی خواهد داشت.

#### ب) مدت زمان مقرر قانونی به منظور امضاء قوانین از سوی رئیس‌جمهور

سیر سریع تحولات اقتصادی، سیاسی، علمی، نظامی و غیره، نیازمند وجود فرایندی کارا به لحاظ محتوایی و زمانی برای تأمین شرایط اداره امور کشور با تصویب، ابلاغ و اجرای به‌موقع و کامل قوانین است. بنابراین اهمیت زمانی برای تکمیل فرایند قانونگذاری از بررسی تا ابلاغ و اجراء، همانند توجه به محتوی قانون ارزشمند است. گاهی اجرای یک قانون کم‌محتوا ولی جاری، به مراتب بیشتر از شرایط بی‌قانونی یا اجرای با تأخیر قانون کامل، اثربخش است. بنابراین لازم است قانون‌گذار با بررسی اوضاع و احوال موجود و تجربه مثبت و منفی بیش از سی سال فرایند جدید قانون‌گذاری، مطلوب‌ترین برنامه زمانی برای تقدیم قوانین به رئیس‌جمهور به منظور امضاء قوانین را اعمال کند.

هر چند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، درباره مدت زمان مقرر به منظور امضای قوانین مصوب، از زمان تقدیم به رئیس‌جمهور صحبت نشده است، ولی ماده ۱ قانون مدنی، این مدت را ۵ روز تعیین کرده است و در صورت عدم امضاء، ظرف مدت ۵ روز، قانون با ابلاغ رئیس مجلس شورای اسلامی و چاپ ظرف ۷۲ ساعت در روزنامه رسمی کشور، بعد از ۱۵ روز قابلیت اجرا می‌یابد. این مدت در جمهوری آذربایجان، ۵۶ روز و در فدراسیون روسیه ۱۴ روز تعیین گردیده است که قبلاً درباره شرایط عدم امضاء در هر دو کشور ظرف مهلت مقرر صحبت شده است. در قانون اساسی جمهوری آذربایجان، علاوه بر تعیین قید زمانی برای امضاء رئیس‌جمهور، برای مجلس نیز به منظور تقدیم قوانین برای امضاء، قید زمانی تعیین شده است که ۱۴ روز در خصوص قوانین عادی و ۲۴ ساعت در خصوص قوانین فوری است.

در قانون اساسی هر دو کشور جمهوری اسلامی ایران و روسیه در خصوص ضرب‌الاجل زمانی برای مجلس، به منظور تقدیم قوانین به رئیس‌جمهور برای امضا مطلبی بیان نشده است.

#### ج) تحلیل آثار مثبت و منفی امضاء یا عدم امضاء و اعتراض و توی قوانین توسط رؤسای جمهور سه کشور

اصل ۱۲۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور اسلامی ایران را به امضای مصوبه‌های مجلس یا نتیجه همه‌پرسی موظف کرده و اصول یکصد و سیزده و یکصد و بیست و یکم، رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن دانسته است. تجمیع این تکالیف قانونی دایر به امضاء، با اختیار نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی و حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور، موجب تأمل در عدم تعریف اختیار و صلاحیت برای رئیس‌جمهور نسبت به قوانین مصوب مجلس شده است. در ضمن باید توجه کرد که قانون اساسی در موارد عدم امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور، قائل به تخلف نیست، در حالی که ظاهراً اگر امضای قوانین یک تکلیف برای رئیس‌جمهور محسوب می‌گردد، عدم تمکین آن می‌تواند مصداق تخلف از تکالیف مقرر قانونی باشد.

رئیس‌جمهور در شرایط فعلی بر خلاف نظر شورای نگهبان و قانون تعیین

حدود وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور، صلاحیت مسئولیت عام در اجرای قانون اساسی را ندارد و مسئولیت واقعی از مفهوم ابزاری اصول مندرج قانون اساسی محدود است و ظاهراً وظیفه نظارت بر اجرای قانون اساسی از یکپارچگی لازم فاصله گرفته و با نگاهی خوش‌بینانه می‌توان نظارت چندگانه را در قوای مجریه، قضائیه و مقننه قائل شد. این نوع نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جز در خصوص قوانین مصوب مجلس که وظیفه تطبیق مصوبه‌ها را با قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذاشته است، در سایر موارد تعیین نشده است.

در جمهوری آذربایجان، تطابق لازم میان اصل نظارت و مسئولیت اجرای قانون اساسی با صلاحیت‌های تعیین شده برای رئیس‌جمهور انجام شده است. اختیار و صلاحیت اعتراض به قوانین مصوب مجلس و استرداد آن به منظور بررسی مجدد و توی قانون اساسی، نشانه توجه قانون‌گذار به قبول توأم "وظیفه و اختیار" است. به عبارت دیگر، اگر رئیس‌جمهور بر اساس قانون اساسی، مسئول اجرای قانون اساسی باشد، قانون‌گذار، منابع و اختیارات اعمال این مسئولیت و نظارت را برای رئیس‌جمهور با امکان اعمال نظر در فرایند قانون‌گذاری پیش‌بینی کرده است.

در فدراسیون روسیه نیز همانند جمهوری آذربایجان و بر خلاف وضعیت موجود در جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور، به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، از صلاحیت اعتراض به قانون مصوب مجلس و توی قوانین برخوردار است و بدین ترتیب، هدف قانون‌گذار در تحقق مفاد اصل ۸۰ قانون اساسی فدراسیون روسیه که رئیس‌جمهور را مسئول قانون اساسی می‌داند، با اعطای توأم "وظیفه و اختیار" به رئیس‌جمهور تحقق یافته است.

البته هر چند این گونه اعطای اختیار در کشورهای جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، آثار مثبت نظارتی برای رئیس‌جمهور دارد و به لحاظ شکل و ماهیت، اهداف قانون‌گذار قانون اساسی را محقق می‌سازد، باید توجه داشت در موارد عدیده‌ای، این اختیار موجب انحصار در قدرت و حاکمیت در دو کشور مذکور گردیده و رئیس‌جمهور با توی قوانین یا بلا تکلیف گذاشتن آنها (عدم امضاء و عدم اعتراض) موجب اختلال در روند قانون‌گذاری و هدایت امور مطابق با سلايق اجرایی و بعضاً حزبی شده است که مسلماً با اصل حاکمیت مبتنی بر تفکیک قوا و اصول دموکراتیک ساختاردهنده حاکمیت تعارض دارد.

## نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی صلاحیت و اختیارات و وظایف رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه به منظور شناسایی مناسب‌ترین وضعیت در میان سه کشور مذکور نشان داد که هیچ کدام از کشورهای مذکور از وضعیت کاملاً مناسب و موافق با هدف اصلی متمرقی تفکیک قوا برخوردار نیستند و عدم تناسب و فقدان هماهنگی در روابط قوای مجریه و مقننه وجود دارد. بنابراین نمی‌توان به دلایل زیر انتظار تولید قوانین مطلوب و اثربخش را در هر سه کشور مذکور داشت.

۱- در قانون اساسی هر سه کشور، امضای قوانین مصوب قوه مقننه از وظایف رئیس‌جمهور دانسته شده است، ولی در جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، رئیس‌جمهور در قبال وظیفه امضاء، اختیار و صلاحیت عدم امضاء، اعتراض به قانون، درخواست تجدید رسیدگی و حتی وتوی قوانین را دارد.

۲- در صورت عدم امضاء قوانین مصوب قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، قوانین با ابلاغ رئیس‌مجلس شورای اسلامی و نشر در روزنامه رسمی کشور اعتبار اجرایی می‌یابد و قانون قطعی و لازم‌الاجراست. ولی در جمهوری آذربایجان، رئیس‌جمهور از حق وتوی نسبی در مورد قوانین عادی و حق وتوی کامل در مورد قوانین اساسی برخوردار است و قانون اساسی فدراسیون روسیه، نیز حق وتوی قوانینی عادی و اساسی را به رئیس‌جمهور داده است. اما در قانون اساسی هر دو کشور جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، درباره سرنوشت قوانینی که به امضاء و اعتراض و وتو از سوی رئیس‌جمهور نمی‌رسند، مطلبی بیان نشده است. در حالی که در جمهوری اسلامی ایران، این گونه قوانین با ابلاغ رئیس‌مجلس قابلیت اجرا می‌یابد که بدین ترتیب شفافیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه مناسب است.

۳- مهلت زمانی مقرر برای امضاء قوانین ابلاغی به رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران، ۵ روز، در جمهوری آذربایجان، ۵۶ روز و در فدراسیون روسیه ۱۴ روز از تاریخ ابلاغ است. بررسی تطبیقی این موضوع نشان می‌دهد که مدت ۵ روز بسیار کوتاه و ۵۶ روز، بسیار طولانی و مدت ۱۴ روز مناسب‌تر است. اگر صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهور را نسبت به قوانین مصوب مجلس

در سه کشور جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه به طور مقایسه‌ای مورد بررسی قرار دهیم، متوجه می‌شویم که مجلس شورای اسلامی در جمهوری اسلامی ایران، از استقلال و صلاحیت کم‌نفوذ در فرایند قانون‌گذاری برخوردار است و رئیس‌جمهور تابع و مجری قوانین مصوب مجلس است و عدم تأیید و عدم امضاء و عدم تمایل رئیس‌جمهور به قوانین مصوب، نه تنها در فرایند تصویب، مؤثر نیست، بلکه در این زمینه مسئول و پاسخگو نیز هست. در حالی که در هر دو کشور جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، رئیس‌جمهور با استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی خویش می‌تواند با حق وتو در قانون‌گذاری، مجلس را تحت کنترل داشته باشد و مطابق با میل و اراده خویش به هدایت آن بپردازد. صلاحیت انحلال مجلس و وتوی قوانین مصوب مجلس، موجب تمایز فاحش قوه مجریه در ساختار حاکمیت کشور روسیه و آذربایجان نسبت به سایر قوا گردیده و وسعت اختیار و صلاحیت قوه مجریه، موجب قدرت برتر اجرایی در نظام تفکیک قوا شده است و حاکمیت تک‌قطبی را در رژیم سیاسی و اداره امور کشور ایجاد می‌کند. این وضعیت با اصل حاکمیت عمومی و تجلی اداره ملت در اداره امور کشور و اصل تفکیک قوا کاملاً مغایر است.

در جمهوری اسلامی ایران، مفهوم مطلوب نظارت بر اجرای قوانین اساسی در شرایط موجود، از حدود اختیارات و صلاحیت‌های رئیس‌جمهور قابل دستیابی نیست و اساساً عدم تعریف صلاحیت نسبت به قوانین مصوب، همانند دو کشور جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، با اصل اعطای مسئولیت مغایر است، مگر اینکه بر خلاف نظریه اکثر علمای حقوق، نظریه‌های شورای نگهبان و قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور، مفهوم نظارت و پاسداری از قانون اساسی مطرح در اصول یکصد و سیزدهم و یکصد و بیست و یکم را محدود به اجرای قانون اساسی در محدوده قوه مجریه (خارج از امور مرتبط با صلاحیت‌های مقام معظم رهبری) بدانیم.

لیکن در دو کشور جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه (صرف‌نظر از چگونگی اعمال این صلاحیت که از بحث پژوهش حاضر خارج است) صلاحیت‌های داده شده به رئیس‌جمهور، نظیر اعتراض به قوانین مصوب و وتوی آن، در کنار جایگاه متمایز رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت و رئیس کشور در

ساختار حاکمیت کشور، مفهوم نظارت بر اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور حاصل می‌گردد.

### پیشنهادها

با وجود محدودیت‌های پژوهشی در دستیابی به منابع علمی و پژوهش‌های مشابه، بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود. سلب مطلق هر گونه اختیار اظهارنظر درباره قوانین مصوب مجلس از رئیس‌جمهور اسلامی ایران به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و ناظر بر حسن اجرای آن با حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه، به ویژه در مواردی که قانون از طرح نشأت گرفته است، با برداشت عام از مفاد اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ و نظر شورای نگهبان و قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مغایرت دارد. ظاهراً تعریف فرایندی مناسب است که امکان بهره‌گیری از آرای مسئولان اجرایی دولت و رئیس‌جمهور را فراهم کند تا از تصویب قوانین نامطلوب اجتناب شود و در سایه افزایش تعامل فراینده قوای اجرایی و قانون‌گذاری، فرایند توسعه و تعالی کشور با وحدت کامل و بدون هر گونه چالش‌های قانون‌گذاری و اجرایی طی شود. ثمره این پیشنهاد، واقعی‌تر شدن قوانین مصوب به لحاظ منابع مورد نیاز، هزینه‌ها، فرصت‌ها، زمینه‌ها و نتیجه اجرای قانون مصوب است. باید توجه کرد که اعطای چنین صلاحیتی به رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران به دلیل وجود حاکمیت برگرفته از دین مبین اسلام و مذهب متعالی تشیع و بهره‌مندی از حاکمیت مبتنی بر ولایت فقیه و استقرار نظام مبتنی بر وجود جایگاه والای رهبری که ناظر بر قوای سه‌گانه و عالی‌ترین مقام رسمی کشور علاوه بر شأن بالای دینی و مذهبی است، هیچ‌گاه موجب انحصار در حاکمیت نمی‌شود و به آثار زیان‌بار وضعیت مشابه در کشورهای موضوع پژوهش منجر نمی‌گردد.

وضعیت موجود در جمهوری آذربایجان و روسیه به لحاظ اختیار مطلق وتوی قوانین مجلس، با اصل تفکیک قوا و حاکمیت قانون مغایر است و انحصار و تکرور در قدرت و اعمال حاکمیت را پدید می‌آورد. در این زمینه، انجام اصلاحات برای اعمال محدودیت در اختیارات رئیس‌جمهور دو کشور مذکور پیشنهاد می‌گردد. ظاهراً حدود اختیارات باید به گونه‌ای تعریف گردد که مانع

انحصار قدرت و سلطه‌پذیری قوه مقننه از قوه اجرایی شود.

با توجه به مشغله رئیس‌جمهور به دلیل حجم گسترده امور جاری و اداری کشور در حوزه داخلی و بین‌المللی، مهلت ۵ روزه برای امضای رئیس‌جمهور کافی نیست و مهلت مقرر ۵۶ روزه در جمهوری آذربایجان نیز موجب اطاله زمان در فرایند قانون‌گذاری است. از این رو، افزایش مدت زمان مقرر در جمهوری اسلامی ایران و کاهش مدت زمان مقرر در جمهوری آذربایجان پیشنهاد می‌گردد. شایان ذکر است که مهلت زمانی مقرر در فدراسیون روسیه (۱۴ روز) مناسب است. در این خصوص قوانینی که فوریت داشته باشند، می‌توانند مشمول تبصره‌ای با مهلت زمانی کمتر نیز باشند. همچنین پیشنهاد می‌گردد مدت زمان لازم برای فرایند بعد از تصویب تا تقدیم برای امضای رئیس‌جمهور، همانند کشور جمهوری آذربایجان (فارغ از مدت زمان مذکور) به ماده یک قانون مدنی و به قانون اساسی فدراسیون روسیه الحاق شود.

رفع ابهام در قوانین اساسی جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه درباره سرنوشت قوانین بلا تکلیف (که به امضاء یا عدم امضاء و یا وتوی رئیس‌جمهور آن کشورها نمی‌رسد) ضروری است تا در مسیر قانون‌گذاری، خلاء ایجاد نگردد و اقتدار مجلس (قوه مقننه) به عنوان نهاد برخاسته از رأی و اراده جمعی و اکثریت ملت مخدوش نشود. وضعیت موجود در جمهوری اسلامی ایران در این زمینه مناسب است، زیرا قوانین مصوب در مسیر تصویب و ابلاغ، به هیچ وجه دچار بلا تکلیفی نمی‌شوند.

## منابع

### الف) فارسی

اداره کل قوانین و مقررات کشور (۱۳۷۷). مجموعه وظایف و اختیارات ریاست جمهوری. جلد اول.

امام‌خیمینی (ره) (۱۳۷۶). ولایت فقیه. تهران: انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۳). فقه سیاسی. تهران: انتشارات امیرکبیر.



- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: انتشارات دادگستر.
- کولایی، الهه (۱۳۷۷). *قانون اساسی فدراسیون روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی*. تهران: انتشارات دادگستر.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۹-۱۳۶۲). *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات سروش.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات سروش.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۱). *مجموعه نظریات شورای نگهبان*. تهران: انتشارات کیهان. جلد سوم.
- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلام ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی. جلد دوم.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلام ایران*. تهران: نشر میزان. جلد اول.

#### ب) انگلیسی

- Asgarov Z.A. (2002). *Konstitusiya huququ Dars vasaiti*. Baki: Baki Universiteti nasriyyati.
- Asgarov Z.A. (2006). *Konsetitusiya huququ*. Daraslik Baki. ( Baki Universiteti) nasriyyi.
- Azərbaycan Respublikasının Konsetitusiyası. (2004). *Ganun Nasrlar Evi*.
- Azərbaycan Respublikasının Konsetitusiyası. (2006). Baki. Huquq Adabiyatı.
- Cafarov, I. M. (2001). *Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının sarh*. Baki. Huquq dabiyyatı.
- Cidlar, umumi hissa. (ruscadan tarcoma). Baki. Qanun.
- Strasun, V. A. (2007). *Xarici Olkaların konstitusiya huququ*. 4 cildd.I.II.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی