

مؤلفه‌های تعیین‌کننده جایگاه رئیس کشور

سیدمحمد هاشمی**

سیدرضا آل محمد*

چکیده

همه کشورهای جهان به طور معمول از «رئیس کشور» برخوردار هستند. بسته به شکل نظام سیاسی که ممکن است نظام جمهوری باشد یا نظام پادشاهی، رئیس کشور ممکن است «رئیس‌جمهور» خوانده شود و یا عنوان او «پادشاه» باشد. اکنون، موضوع این است که رؤسای کشورهای مختلف با عناوین مختلف جایگاه و نقش‌های متفاوتی دارند. یعنی در برخی کشورها، یک رئیس کشور کاملاً قدرتمند و برخوردار از جایگاه و نقش اجرایی واقعی وجود دارد و برعکس، در برخی دیگر از کشورها رئیس کشور تنها برخوردار از یک جایگاه و نقش تشریفاتی و غیر اجرایی است. اکنون سوال این است که سبب این تفاوت در جایگاه چیست؟ در این مقاله بیان می‌شود که این تفاوت میان جایگاه رؤسای کشورهای مختلف صرفاً ناشی از اختیارات رئیس کشور نیست. یعنی جایگاه و «قدرت» رئیس کشور معادل «اختیارات» رئیس کشور نیست. بنابراین، جایگاه و قدرت رئیس کشور برآیند و محصول مجموعه‌ای از عوامل حقوقی نظیر شیوه انتخاب و غیرحقوقی همچون ویژگی‌های شخصیت است که اختیارات رئیس کشور یکی از این عناصر است.

واژگان کلیدی: اختیارات، انتخاب مستقیم، حقوق اساسی، رئیس کشور، قدرت، مسئولیت.

.....

* دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
reza_alemohammad@yahoo.com

** استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
dr_hashemi@yahoo.fr

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۵/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱/۲۱

سبب قدرت یافتن بیشتر او خواهد شد و اگر عکس این باشد، یعنی حزب متبوع رئیس کشور در اقلیت باشد، به احتمال زیاد رئیس کشور را در موقعیت سیاسی ضعیفی برای استفاده از اختیاراتش قرار می‌دهد که نهایتاً منجر به تضعیف جایگاه او می‌شود.

یکی دیگر از عوامل مهم در تعیین موقعیت سیاسی رئیس کشور و اثرگذاری بر جایگاه او را می‌توان رسانه‌ها و میزان همراهی آن‌ها با رئیس کشور دانست. در واقع، آنچه در رابطه با وضعیت حزب متبوع رئیس کشور و رابطه آن با موقعیت سیاسی رئیس کشور بیان شد، به نظر می‌رسد بتوان به رسانه‌ها نیز تسری داد، یعنی اگر غالب رسانه‌ها در جهتی هماهنگ با رئیس کشور و در موافقت با سیاست‌های او عمل کنند، بتوانند نقش همان حزب اکثریت را ایفا کنند و تأثیر بسزایی بر جایگاه رئیس کشور بگذارند.

از دیگر عواملی که می‌تواند موقعیت سیاسی رئیس کشور و به تبع، قدرت او را تحت تأثیر قرار دهد، درجه اعتبار رئیس کشور در عرصه روابط بین‌الملل و موفقیت او در مناصب قبلی و به خصوص در حل بحران‌های ملی و بین‌المللی است. چنانچه رئیس کشور توانسته باشد آنچه را که برای کشور بحران تلقی می‌شود، حل و فصل کرده و پشت سر گذاشته باشد، می‌تواند او را در موضعی برتر از سایر نهادهای قدرت قرار داده و جایگاه او را تثبیت و تقویت کند.

دو عامل بسیار مهم و اثرگذار دیگر بر موقعیت سیاسی رئیس کشور، یکی مقبولیت یا عدم مقبولیت او نزد مراجع و نهادهای دینی در کشورهای با بافت دینی است و دیگری میزان نفوذ و اعتبار او در میان سایر نهادهای قدرت اعم از سیاسی، اقتصادی و نظامی است. در واقع، رئیس کشور می‌تواند با تکیه بر مقبولیت خود در نهادهای دینی و یا نفوذش در مراجع قدرت، بسیاری از اموری را که در حالت عادی به سبب عدم پشتوانه لازم قادر به انجام آن‌ها نیست به راحتی و با کمترین مخالفت به انجام برساند.

۱-۳. پیشینه و فرهنگ سیاسی

بر کسی پوشیده نیست که امروزه «فرهنگ سیاسی»^۱ رایج در جامعه و پیشینه تاریخی حکمرانی بر کشور یکی از عوامل مهم و اثرگذار بر نحوه اعمال قدرت است. به همین ترتیب و آن‌گونه که در ادامه بیان خواهد شد، فرهنگ سیاسی بر جایگاه و قدرت رئیس کشور نیز

.....

وجه قابل مقایسه با رئیس کشوری نیست که از پشتیبانی افکار عمومی برخوردار است. تأثیر پیشینه و فرهنگ سیاسی بر جایگاه رئیس کشور، تنها از طریق افکار عمومی نیست. گابریل آلموند و سیدنی وربا در اثر معروف خود یعنی فرهنگ مدنی^۱، با بررسی رابطه قدرت و فرهنگ سیاسی در کشورهای مختلف بیان می‌دارند: در حالی که در انگلستان و آمریکا «اعتماد» از سوی مردم به رفتارهای دولت فرهنگ سیاسی رایج است تنها چهار درصد مردم ایتالیا از تعلق به کشورشان احساس افتخار می‌کردند و فرهنگ سیاسی غالب در این کشور عبارت است از بی‌اعتمادی و بیگانگی نسبت به نهادهای قدرت و نظام سیاسی (سریع‌القلم، ۱۳۸۶: ۳۶-۴۰). پر واضح است که فرهنگ سیاسی اعتماد یا عدم اعتماد به یکی از نهادهای قدرت مثل رئیس کشور چگونه می‌تواند در تقویت یا تضعیف جایگاه او ایفای نقش کند. هم از این روست که بسیاری از دولت‌ها و رؤسای کشورها برای تثبیت قدرت و جایگاه خود سعی می‌کنند به وسیله نهادها و امکاناتی که در دست دارند نظیر مدرسه و رسانه، فرهنگ سیاسی اعتماد را در افراد آن جامعه شکل دهند (آلموند و پاول، ۱۳۷۵: ۲۹).

فرهنگ سیاسی مشارکت نیز از عوامل مؤثر بر جایگاه رئیس کشور است. چنان‌که برخی آن را سبب مشارکت سیاسی مردم در ساخت قدرت و از شاخص‌های اصلی دموکراسی می‌دانند (بشیریه، ۱۳۸۰ الف: ۹۰)؛ اما نقطه مقابل آن، فرهنگ سیاسی «تابعیت» است. مردم در فرهنگ سیاسی تابعیت، حاکم را موجودی برتر، قهرمان و بی‌همتا می‌دانند که به نحوی قداست دارد و لذا می‌کوشند تا به هر نحو ممکن رضایت او را به دست آورند و به حریم او نزدیک شوند و از این رو فضای تسلیم و چاپلوسی گسترش می‌یابد (بشیریه، ۱۳۸۰ ب: ۱۵۸) و در نتیجه فرصتی فراهم می‌شود تا قدرت و جایگاه او ارتقا یابد.

اما یک نکته مهم این است که فرهنگ تابعیت روی دیگری نیز دارد که برخلاف نتیجه ابتدایی آن یعنی تقویت جایگاه رئیس کشور، سبب تضعیف این جایگاه می‌شود. به بیانی روشن‌تر، در فرهنگ سیاسی تابعیت، مردم به لحاظ عدم مشارکت در ساخت و اعمال قدرت، نسبت به حاکم و وعده‌های او احساس بی‌اعتمادی می‌کنند (بشیریه، ۱۳۸۰ ب: ۱۵۸) و این نگرش بدبینانه و احساس بی‌اعتمادی از سوی مردم رابطه‌ای مستقیم با احساس بی‌قدرتی و ناتوانی سیاسی از سوی حاکم و نظام سیاسی دارد (زونیس، ۱۳۷۸: ۲۲-۳۱ و ۴۳۵-۴۹۱)؛ یعنی، اگر عدم اعتماد به رئیس کشور تبدیل به فرهنگ سیاسی غالب شود، به طور قطع می‌توان گفت که نقش

.....

قابل توجهی در تضعیف قدرت و جایگاه او خواهد داشت.

باری، آنچه مسلم است اینکه، جایگاه رئیس کشور از پیشینه و فرهنگ سیاسی متأثر است و به عبارت دیگر، پیشینه و فرهنگ سیاسی یکی از مؤلفه‌های آن است. این موضوع را در کشورهای مختلفی نظیر آلمان و ایالات متحده آمریکا می‌توان مشاهده کرد.

در آلمان، پس از جنگ جهانی اول، در سال ۱۹۱۹ قانون اساسی که با تمایلات شدیداً دموکراتیک تدوین شده بود به تصویب رسید. اما عوامل اقتصادی و فرهنگی موجب شد که در سال ۱۹۳۲ احزاب کمونیست و نازی، اکثر کرسی‌های پارلمان را تصاحب کنند و آدولف هیتلر که از این فرآیند به قدرت رسیده بود، کلیه گروه‌های مخالف را از میان بردارد و دیکتاتوری مطلق را بر این کشور حاکم کند (مدکس، ۱۳۸۵: ۱۹). این پیشینه سیاسی نهایتاً موجب شد که قانون اساسی ۱۹۴۹، با برقراری یک جمهوری پارلمانی، از قدرت رئیس‌جمهور به طور گسترده‌ای کاسته و فرآیند انتخاب او را عملاً به تصمیم اعضای پارلمان گره بزند.

هم‌چنین در ایالات متحده آمریکا پیشینه و فرهنگ سیاسی بر قدرت و جایگاه رئیس کشور اثر گذارده است. در این کشور چند فرهنگی، هر یک از ایالت‌ها دارای فرهنگ و به خصوص تاریخ خاص خود هستند که می‌خواهند این ویژگی‌های اجتماعی را در رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس همه ایالات متبلور ببینند که این امر از طریق مشارکت جداگانه همه ایالات در انتخاب رئیس‌جمهور محقق می‌شود (Kaspi, 2008). همچنین یکی از فرهنگ‌های سیاسی مردم آمریکا که از عوامل اقتدار رئیس‌جمهور محسوب است عبارت است از نیاز مردم به داشتن یک رهبر که بتواند هدایت عمومی آمریکا را بر عهده بگیرد. از همین روست که گفته می‌شود مردم آمریکا مهم‌ترین تصمیم خود را انتخاب رئیس‌جمهور می‌دانند (Calabresi, 2010: 652).

۱-۴. شرایط اقتصادی کشور

آخرین عامل غیرحقوقی که به نظر می‌رسد امروزه از عناصر قدرت و یکی از مؤلفه‌های اثرگذار جایگاه رئیس کشور است، اوضاع اقتصادی کشور است. تأثیر این عامل تا آنجاست که برخی اساساً منابع اقتصادی نظیر پول، اموال و ثروت را پایه اولیه قدرت سیاسی می‌دانند (Way, 2017).

بنابراین، به نظر می‌رسد که اگر کشور در وضعیتی مناسب و استاندارد به لحاظ اقتصادی

به سر ببرد، بر قدرت رئیس کشور مؤثر است و هرچه این وضعیت مناسب‌تر باشد، او را در موضع قوی‌تری نسبت به سایر نهادهای قدرت قرار می‌دهد و در مقابل، هر چه وضعیت اقتصادی آشفته‌تر باشد، رئیس کشور در موضع ضعیف‌تری قرار می‌گیرد تا جایی که حتی ممکن است اعتماد به نفس کافی را برای به کارگیری حداقل اختیارات قانونی را هم از دست بدهد. هرچند این موضوع تا حدی بسته به این است که وضعیت اقتصادی کشور تا چه مقدار قابل انتساب به رئیس کشور است، اما به هر حال این وضعیت به هر میزان که متناسب به عملکرد رئیس کشور باشد، جایگاه او را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۲. مؤلفه‌های حقوقی

این قسمت از مقاله به مؤلفه‌هایی می‌پردازد که اثرگذاری آن‌ها بر جایگاه رئیس کشور کم و بیش ثابت است و برخلاف مؤلفه‌های غیرحقوقی، اثرگذاری آن‌ها با دگرگونی شرایط کشور یا تغییر رئیس کشور همچنان پایدار و به همان شکل پیشین است. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از نظام حقوق اساسی، اختیارات رئیس کشور و شیوه انتخاب رئیس کشور.

۱-۲. نظام حقوق اساسی

در نظام حقوق اساسی قدرت سیاسی در چارچوب مجموعه‌ای از محدودیت‌های نهادی و قانونی‌ای اعمال می‌شود که قدرت را تحدید و از آزادی فردی شهروندان حمایت می‌کند و لذا عنصر محوری نظام حقوق اساسی وجود قواعد پایه‌ای است که وظایف و اختیارات متنوع حکومت را بنا می‌نهد (Keman, 2009: 69). در واقع، نظام حقوق اساسی از تفکیک «اساسی»^۱ قدرت در میان شاخه‌های اصلی حکومت ناشی می‌شود که از آن تعبیر به تفکیک قوا می‌شود. آنچه در اینجا از نظام حقوق اساسی به عنوان یکی از مؤلفه‌های تعیین‌کننده جایگاه رئیس کشور مورد نظر است برآیندی است از آنچه قانون اساسی در خصوص کیفیت تفکیک قوا بنا کرده است. بسته به اینکه قانون اساسی روابط میان قوا را مبتنی بر تفکیک کامل و یا تفکیک نسبی بنا کرده باشد، با سه نوع نظام حقوق اساسی مواجه خواهیم بود: نظام ریاستی، نظام نیمه ریاستی و نظام پارلمانی. اقتدار اجرایی رئیس کشور و مسئولیت سیاسی او در هر یک از این نظام‌ها به طور آشکار با یکدیگر تفاوت دارد و غیرقابل انکار است که این دو مسئله تا چه

.....

گرفته‌اند. در واقع، در عالم حقوق اساسی، سخن گفتن از رئیس کشور بدون سخن گفتن از اختیارات او سابقه‌ای ندارد و این نشان‌دهنده تأثیر و نقش اختیارات رئیس کشور در نظام حقوق اساسی است. برخی حتی بر این باوراند که تغییر یک نظام سیاسی از پادشاهی به جمهوری و برعکس، تحت تأثیر و وابسته به اختیارات رئیس کشور است (Crommelin, 2015: 1124). همین تأثیر و نقش، موجد نظریات و مجادلات فکری جدی و فراوانی پیرامون حدود اختیارات رئیس کشور در حقوق اساسی نظری به ویژه در بستر نظام حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا شده است.

نظریه «وحدت قوه مجریه»^۱ یکی از نظریه‌های حقوق اساسی آمریکا است که بیان می‌دارد همه قوه مجریه به صورت یکپارچه و تفکیک نشده در اختیار رئیس کشور است. این نظریه ریشه در ماده ۲ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا دارد که «قوه مجریه» را به رئیس‌جمهور اعطا کرده است و به معنای تجویز کلیه اختیارات است (Ku, 2010: 616). تقریباً هیچ‌کس این نظریه را انکار نمی‌کند، اما آنچه مورد تنازع است حد و مرز اختیارات رئیس‌جمهور است که منجر به ایجاد و تقابل دو رویکرد شده (Lessig & Sunstein, 1994: 8) و در نتیجه، باعث تولد و رشد دو نظریه و الگوی عمده پیرامون حدود اختیارات رئیس کشور در حقوق اساسی شده است.

اولین نظریه که بر اساس آن رئیس کشور هیچ اختیاری را اضافه بر آنچه قانون اساسی به او اعطا کرده است ندارد (Barum, 2010: 28)، نظریه محافظه‌کارانه^۲ یا «محدود به قانون اساسی»^۳ است. بر این پایه، رئیس کشور تنها محدود به اختیاراتی است که قانون اساسی برای او مجاز دانسته و به او تفویض کرده است.

نظریه دوم بر این ایده مبتنی است که رئیس کشور می‌تواند دارای هر اختیاری باشد که قانون اساسی آن را منع نکرده است. این نظریه مشهور به نظریه مباشرت^۴ است و می‌توان آن را نظریه «اختیارات غیر ممنوع» نیز نامید.

نظریه دیگری که شاید نتوان آن را نظریه‌ای مستقل در عرض دو نظریه دیگر دانست و در واقع حالت افراطی نظریه دوم است، نظریه اختیار ویژه^۵ است. این نظریه به رئیس کشور

.....

1. Unitary Executive Theory
2. Conservative Theory
3. Constitutional
4. Stewardship Theory
5. Prerogative Power Theory

این حق را می‌دهد که در مواقعی که منفعت کلان ملی اقتضاء می‌کند، از نظام حقوقی و قانون اساسی فراتر رود و خارج از چهارچوب آن عمل کند. به لحاظ تاریخی، خاستگاه این نظریه انگلستان است که در آن، پادشاه، برای خیر عموم و محافظت از سرزمین در برابر دشمنان خارجی، می‌توانست «حق ملوکانه»^۱ را اعمال و اراده شخصی خود را در تصمیم‌گیری وارد کند (Maer & Gay, 2008: 3).

مباحثه پیرامون دو نظریه فوق و اینکه کدام نظریه پذیرفتنی است، بحثی بسیار قدیمی و در عین حال زنده در محافل علمی و حقوقی آمریکا است که موضوع صدها نوشته قرار گرفته است. برخی بر این باورند که قوه مجریه فقط محدود به اجرای قوانین است (Prakash, 2003: 701&752) و رئیس‌جمهور نیز از این اصل مستثنا نیست. جیمز مدیسون^۲ از اولین کسانی است که قائل به نقشی مهارشده و محدود به قانون اساسی برای رئیس‌جمهور بود. در نظر او، رئیس‌جمهور مجری قوانین مصوب کنگره است و هیچ اختیاری بیش از آنچه در قانون اساسی آمده است ندارد (Barum, 2010: 28).

در مقابل، الکساندر همیلتون^۳ که در شمار طرفداران نظریه «اختیارات غیر ممنوع» است، بر این باور بود که باید برای رئیس‌جمهور نقش فعال‌تری قائل شد تا بتواند در مواقع بحران به سرعت واکنش نشان دهد و نیاز فوری کشور را با اقدامات سریع برآورده کند (Barum, 2010: 28). از نظر موافقان این نظریه، این یک نیاز حتمی است که رئیس‌جمهور قادر باشد در مواقع بحران، در مقابل تهدیداتی که متوجه مردم و منافع آنان و نیز منافع هم‌پیمانان آنها است سریعاً واکنش نشان دهد که نظریه «محدود به قانون اساسی» نه تنها این امکان را فراهم نمی‌کند بلکه کشور را از واکنش سریع در وضعیت‌های اضطراری نظیر جنگ

.....

1. Royal Prerogative

۲. جیمز مدیسون جونیور (James Madison, Jr, 1751-1836) سیاست‌مدار آمریکایی و چهارمین رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا از ۱۸۰۹ تا ۱۸۱۷ بود. او به همراه جان جی و الکساندر همیلتون، نویسنده مجموعه مقالات فدرالیست - اثر بسیار تأثیرگذار بر تدوین قانون اساسی و نظام حکومتی ایالات متحده - بود و از نویسندگان قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به شمار می‌رود.

۳. الکساندر همیلتون (Alexander Hamilton, 1755/57-1804)، نخستین وزیر خزانه‌داری آمریکا در دوره ریاست جمهوری جرج واشینگتن و از بنیان‌گذاران ایالات متحده آمریکا، فیلسوف، حقوقدان و اقتصاددانی نامور بود. او نماینده ایالت نیویورک در مجلس قانون‌گذاری و کنگره قانون اساسی و از مدافعان قانون اساسی ایالات متحده و جایگزینی فدراسیون آمریکا به جای کنفدراسیون آن هنگام بود. او در جنگ‌های استقلال نیز مشارکت داشت و در سال‌های ۱۷۹۹ و ۱۸۰۰، یعنی در دوره ریاست جمهوری جان آدامز، فرمانده ارتش این کشور بود.

ناتوان می‌سازد (Barum, 2010: 32).

در مخالفت با این نظر می‌توان گفت که واگذاری قوه مجریه به رئیس کشور برای پاسخ به این نیاز است که از اجرای قوانین اطمینان حاصل شود (Fisher, 2010: 591) و هر امری که باعث شود این اختیارات از محدوده قوانین فراتر رود به معنای نقض حاکمیت قانون است که در نتیجه آن، آزادی‌های فردی که تحقق آن‌ها به حاکمیت قانون وابسته است، در معرض خطر قرار می‌گیرد. علاوه بر این، قانون اساسی میثاقی ملی و دستاوردی تاریخی است که رعایت آن در زمان عادی و صلح امری بدیهی و آسان است، اما آنچه به این میثاق و دستاورد استحکام و دوام می‌بخشد، تبعیت و محافظت از آن در مواقع اضطراری نظیر جنگ است. بنابراین، اگر هم قرار است رئیس کشور از اختیارات ضروری و فوق‌العاده‌ای برای شرایط غیرقابل پیش‌بینی برخوردار باشد، باید این اختیارات و شرایط و چگونگی اعمال آن‌ها به طور صریح در قانون اساسی شناسایی و معین شود (Crommelin, 2015: 1124).

صرف‌نظر از مباحث نظری فوق‌الذکر، اختیارات رئیس کشور در عمل نیز تأثیر فراوانی بر جایگاه رئیس کشور در کشورهای مختلف داشته است. به بیان دیگر، هر قضاوتی راجع به رئیس کشور، بیش از هر چیز وابسته و ناشی از اختیاراتی است که او از آن برخوردار است (Blondel, 2002: 273). به این ترتیب، اختیارات رئیس کشور به طور قابل توجهی بر جایگاه او اثرگذار است. رئیس کشور هر چه اختیارات بیشتری داشته باشد، به همان نسبت از قدرت و جایگاه بالاتری برخوردار خواهد بود و برعکس، به هر اندازه که از اختیارات رئیس کشور کاسته شود، به همان نسبت بر جایگاه او مؤثر است. اما در این خصوص دو نکته قابل توجه است؛ اول اینکه، در میان اختیاراتی که رؤسای کشورها معمولاً از آن‌ها برخوردارند، برخی اهمیت و اثرگذاری بیش‌تری بر قدرت و جایگاه رئیس کشور دارند که عبارت‌اند از تعیین نخست‌وزیر و سایر اعضای حکومت، راهبری سیاست خارجی، فرماندهی نیروهای مسلح و اختیارات مربوط به قانون‌گذاری نظیر وتوی قانون (Edeson, 1998: 96).

نکته دوم واقعی بودن این اختیارات است، یعنی اینکه رئیس کشور تا چه اندازه در اعمال این اختیارات تابع صلاحدید خود است. بنابراین، در جایگاه رئیس کشور، محدودیت‌های وارد بر استفاده از اختیارات نیز مورد توجه است (Edeson, 1998: 96). به هر اندازه که محدودیت‌های وارد بر استفاده رئیس کشور از اختیارات خود افزایش یابد و در نتیجه نقش صلاحدید رئیس کشور در اعمال اختیارات کاهش یابد، به همان نسبت بر جایگاه او اثرگذار است. اگر

رئیس کشور موظف باشد برای عمل به هر یک از اختیارات خود نظر نهاد دیگری از جمله نخست‌وزیر و یا وزیر مربوطه را اخذ کند، بی‌شک با رئیس کشوری مواجه خواهیم بود که از قدرت واقعی برخوردار نیست و قدرت و جایگاه او بسیار تفاوت دارد با رئیس کشوری که همه یا بیش‌تر اختیارات خود را با صلاحدید شخصی خودش و یا با کم‌ترین محدودیت به اجرا می‌گذارد.

۲-۳. شیوه انتخاب رئیس کشور

سومین مؤلفه حقوقی جایگاه رئیس کشور «شیوه انتخاب»^۱ این مقام است که خود این «انتخاب» یکی از «شیوه‌های تعیین»^۲ رئیس کشور و از مباحث کلاسیک حقوق اساسی به شمار می‌رود. برای تعیین رئیس کشور، روش‌های متنوع در کشورهای مختلف معمول بوده است که نویسندگان دسته‌بندی‌های متفاوتی را برای آن‌ها برگزیده‌اند. برخی، این شیوه‌ها را در سه دسته انتخابی، انتصابی و موروثی بیان داشته (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۱۷) و برخی آن‌ها را به دو شیوه موروثی و انتخابی منحصر کرده‌اند (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۰۷). گاهی نیز اشکال تعیین رئیس کشور، در دو گونه موقت و دائمی مطالعه شده‌اند (مدنی، ۱۳۷۴: ۷۸)؛ اما در این مقاله، با در نظر گرفتن معیار شکلی دخالت یا عدم دخالت مردم، شیوه‌های تعیین رئیس کشور به دو دسته غیرانتخابی^۳ و انتخابی^۴ تقسیم می‌شوند.

شیوه تعیین یا چگونگی بر سر کار آمدن رئیس کشور دارای اهمیت و آثار ویژه‌ای در حقوق اساسی است. داور^۵ دانشمند فرانسوی، طرز تعیین زمامداران را معیاری برای ارزش-گذاری رژیم‌های سیاسی تلقی می‌کند و اختلاف فاحش رژیم‌های سیاسی را ناشی از همین موضوع می‌داند (داور، ۱۳۲۸: ۱۱). به علاوه و فارغ از این ارزش‌گذاری، این‌که نظام سیاسی هر کشور دارای کدام یک از عناوین و شکل‌های سلطنتی و یا جمهوری است به‌طور قابل توجهی به این بستگی دارد که رئیس آن کشور با چه شیوه‌ای تعیین می‌شود (پروین، ۱۳۹۲: ۱۲۹). البته گفتنی است که این عناوین لزوماً مبین ماهیت آن نظام سیاسی نیستند (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۷ و ۴۸۸)، یعنی «سلطنتی» و یا «جمهوری» بودن نظام سیاسی به تبع «غیرانتخابی» و یا «انتخابی»

.....

1. Method of Electing
2. Methods of Choosing
3. Non Elective
4. Elective
5. Maurice DUVERGER

رئیس کشور آن چنان بر تقویت جایگاه او اثرگذار است که ممکن است موجب تمرکز قوا در رئیس کشور شود و خطر ایجاد حکومت فردی را فراهم سازد (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۱۶). به عبارت دیگر، فردی که با پشتیبانی اکثریت مردم بر مسند ریاست کشور تکیه می‌زند در فکر سوء استفاده از قدرت می‌افتد، به طوری که اگر نظام ریاستی باشد نظیر برخی از رژیم‌های آمریکای لاتین منتهی به «ریاست‌گرایی»^۱ می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۸۶) و اگر نظام پارلمانی باشد، مجالس قانون‌گذاری عملاً از صحنه کنار رفته و بی‌اهمیت می‌شوند که این خود در نظام پارلمانی نقض غرض است؛ به بیان دیگر، انتخاب مستقیم رئیس کشور، او را به مقامی پر قدرت تبدیل خواهد کرد که خود را بر کشور مسلط و در جایگاهی فراتر از سایر نهادها می‌داند و لذا بسیار سخت خواهد بود که رئیس کشوری را که مستقیم انتخاب می‌شود بر جای خود نشانند (Twomey, 1998: 3&4). نگرانی دیگری که نسبت به تعیین رئیس کشور از راه انتخابات عمومی مطرح می‌شود این است که چنین انتخاباتی حس جاه‌طلبی فردی را به شدت تحریک می‌کند (دوتوکویل، ۱۳۴۷: ۲۷۵) و رئیس کشوری که مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود نماد سیطره و چیرگی خواهد بود و ممکن است با این اعتقاد که انتخاب مردمی به او موقعیتی برتر از سایر قوا اعطاء کرده است، به دخالت در امور سایر نهادهای حکومتی تحریک شود (Winterton, 1995: 143).

بنا بر پژوهشی که اختیارات دوازده رئیس کشور را بررسی کرده است، پر قدرتمندترین رؤسای کشور به طور مستقیم انتخاب می‌شوند؛ اگرچه از این موضوع نمی‌توان چنین نتیجه قطعی گرفت که این قدرتمندی محصول انتخاب مستقیم است، زیرا قانون اساسی کشورهای مذکور اختیارات فراوانی را به رئیس کشور داده است، اما بدون شک، توسعه قلمرو اعمال این اختیارات در غیاب آرای مستقیم مردم حاصل نخواهد شد (Edeson, 1998: 109). به بیانی موجز، انتخاب مستقیم چنان قدرتی به رئیس کشور می‌دهد که حتی قانون اساسی هم از آن بی‌خبر است (Winterton, 1995: 144).

ملاحظات فوق مجموعاً حاوی این نکته است که یکی از مؤلفه‌های مهم جایگاه رئیس کشور شیوه انتخاب او یعنی مستقیم یا غیرمستقیم بودن آن است. به این ترتیب، اگرچه در انتخاب غیرمستقیم نیز خود پارلمان و هیئت انتخاب‌کننده منتخب مردم‌اند، اما انتخاب مستقیم توسط خود مردم، مشروعیتی به رئیس کشور اعطاء می‌کند که به لحاظ تأثیر بر جایگاه او قابل

.....

مقایسه با انتخاب غیرمستقیم نیست. به عبارت دیگر، مشروعیت ناشی از انتخاب مستقیم، رئیس کشور را در جایگاه و قدرتی فراتر نسبت به رئیس کشوری قرار می‌دهد که غیرمستقیم انتخاب می‌شود.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که در مقدمه مقاله بیان شد، بسیاری از پژوهش‌ها برای تبیین جایگاه و قدرت رئیس کشور، تنها به اختیارات این مقام پرداخته‌اند، گویی جایگاه رئیس کشور معادل اختیارات اوست. اما نکته دقیقاً همین‌جاست که قدرت و جایگاه رئیس کشور تنها تابعی از اختیارات او نیست، بلکه مؤلفه‌های دیگری هم در ایجاد این جایگاه دخیل‌اند که برخی از آن‌ها حقوقی و برخی غیرحقوقی‌اند.

به عبارت دیگر، اینکه رئیس کشور از قدرتی واقعی برخوردار باشد و یا تنها نقش یک رئیس کشور برآمده از قانون اساسی با جایگاهی تشریفاتی را به نمایش گذارد، تنها ناشی از اختیارات مصرح رئیس کشور در قانون اساسی و یا قوانین عادی نیست. این جایگاه حاصل جمع مؤلفه‌هایی است که برخی از آن‌ها نه تنها در قوانین نیامده بلکه اصلاً غیرحقوقی‌اند. بدین ترتیب عواملی که بر قدرت و جایگاه رئیس کشور اثر می‌گذارند طیفی از مؤلفه‌های غیرحقوقی و حقوقی را شامل می‌شود. مقصود از مؤلفه‌های غیرحقوقی، آن عواملی است که از قواعد حقوقی ناشی نمی‌شوند. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از ویژگی‌های فردی و شخصیتی رئیس کشور، موقعیت سیاسی رئیس کشور، پیشینه و فرهنگ سیاسی و شرایط اقتصادی کشور. مؤلفه‌های حقوقی مؤثر بر جایگاه رئیس کشور برآمده از قواعد حقوقی به ویژه قانون اساسی‌اند. یکی از این مؤلفه‌ها نظام حقوق اساسی است. یعنی بسته به اینکه کدام یک از نظام‌های ریاستی، نیمه ریاستی و یا پارلمانی بر کشور حاکم باشد و نیز بسته به اینکه نظام مورد نظر رئیس کشور را در مقابل پارلمان مسئول و قابل برکناری بدانند یا خیر، جایگاه و قدرت رئیس کشور متفاوت است.

مؤلفه حقوقی دیگر اختیارات رئیس کشور است. هر چه اختیارات رئیس کشور بیش‌تر باشد و نیز هر چه اختیارات رئیس کشور مهم‌تر باشد و به علاوه هر چه رئیس کشور در اعمال اختیارات خود آزادی عمل داشته و تابع تشخیص خود باشد، به همان نسبت باعث تقویت قدرت و جایگاه او می‌شود و برعکس هر چه از سه ویژگی فوق کاسته شود، به همان نسبت

از قدرت رئیس کشور کاسته و جایگاه او تضعیف می‌شود. آخرین عامل حقوقی تعیین‌کننده جایگاه رئیس کشور شیوه انتخاب اوست. یعنی، اینکه رئیس کشور چگونه و به شکلی (مستقیم یا غیرمستقیم) انتخاب شود، ممکن است رئیس کشور را به مقامی قدرتمند و واقعاً بلندمرتبه تبدیل کند و یا او را در جایگاهی ضعیف و وابسته قرار دهد. به نظر نگارنده، اثرگذاری این مؤلفه بر جایگاه رئیس کشور از اثرگذاری اختیارات او اگر بیشتر نباشد کمتر نیست.

منابع

الف. فارسی

آلموند، گابریل و پاول، بینگهام (۱۳۷۵) «جامعه‌پذیری سیاسی و فرهنگ سیاسی»، ترجمه علیرضا طیب، فصلنامه اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۱۱۳-۱۱۴، بهمن و اسفند، صص ۲۲-۳۱.

بشیریه، حسین (۱۳۸۰ الف) درس‌های دموکراسی برای همه، تهران: موسسه پژوهشی نگاه معاصر.

بشیریه، حسین (۱۳۸۰ ب) موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: انتشارات گام نو.

بوشهری، جعفر (۱۳۸۴) حقوق اساسی تطبیقی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.

پروین، خیرالله (۱۳۹۲) الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

دوتوکویل، آکسی (۱۳۴۷) تحلیل دموکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت‌الله مقدم‌مراغه‌ای، بی‌جا: انتشارات زوار.

دولت‌رفتارحقیقی، محمدرضا (۱۳۸۵) «جایگاه رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران»، حقوق عمومی، شماره اول، مرداد، صص ۴۰-۵۳.

دوورژه، موریس (۱۳۲۸) رژیم‌های سیاسی، ترجمه ناصر صدرالحفاظی، بی‌جا: موسسه مطبوعاتی علی اکبر علمی.

رستمی، ولی (۱۳۹۲) مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، با همکاری بیژن عباسی، مسلم آقای‌طوق، حسن لطفی و احمد رنجبر، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

- راسخ، محمد (۱۳۸۸) نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، ج ۱، تهران: انتشارات دراک.
- رنجبر، احمد (۱۳۸۴) «جایگاه رئیس‌جمهور در رژیم‌های سیاسی مختلف»، مجلس و پژوهش، سال ۱۱، شماره ۴۶، بهار، صص ۹-۳۶.
- سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۶) فرهنگ سیاسی ایران، ج ۱، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴) حقوق اساسی تطبیقی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱۲، تهران: نشر میزان.
- لاکلین، مارتین (۱۳۸۸) مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، ج ۱، تهران: نشر نی.
- مدکس، رابرت‌ال (۱۳۸۵) قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقصد تراپی، ج ۱، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۴) حقوق اساسی تطبیقی، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ اول.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۴، تهران: نشر دادگستر.

ب. انگلیسی

- Blondel, Jean (2002) Executives in: **Encyclopedia of government and politics**, vol. 1, ed. by: Mary Hawkesworth & Maurice Kogan, London: Taylor & Francis Group, pp. 267-278.
- Burum, Sue (2010) Constitutional Theories of Executive Power: Effects on Current and Future Decision Making in the Executive Branch and on the US Supreme Court , **National Social Science Journal**, Vol. 33, No. 2, pp. 28-34.
- Calabresi, Steven G. (2010) "Concluding Thoughts", **Journal of Constitutional Law**, Vol. 12, No. 2, pp. 651-658.
- Chilton, Stephen (1988) Defining Political Culture , **The Western Political Quarterly**, Vol. 41, No. 3, p. 419-445.
- Crommelin, Michael (2015) Powers of the Head of State , **Melbourne University Law Review**, Vol. 38, No. 3, pp. 1118-1139.
- Edeson, Juliet (1998) "Powers of Presidents in Republics", **Papers on Parliament**, No. 31, pp. 96-121.

- Fisher, Louis (2010) The Unitary Executive and Inherent Executive Power , **University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law**, Vol. 12, No. 2, pp. 569-591.
- Formisano, Ronald P. (2001) The Concept of Political Culture , **Journal of Interdisciplinary History**, Vol. 31, No. 3, pp. 393-426.
- Sills, David L. (ed.) (1968) **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Vol. 12, New York: Macmillan.
- Isaac, Jeffrey (2002) Conceptions of power , in: **Encyclopedia of Government and Politics**, Vol. 1, ed. by: Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, London: Taylor & Francis Group, pp. 56-69.
- Keman, Hans (2009) "Constitutional Government": in: **Government and Politics**, Vol. 1, pp. 68-90.
- Ku, Julian G. (2010) Unitary Executive Theory and Exclusive Presidential Powers , **University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law**, Vol. 12, No. 2, pp. 615-621.
- Lessig, Lawrence & Sunstein, Cass R. (1994) "The President and the Administration", **Columbia Law Review**, Vol. 94, No. 1, pp.1-123.
- McGarvie, Richard (2000) "Republicanising the Head of State", **Melbourne Journal of Politics**, Vol. 23, No. 1, pp. 103.
- Prakash, Saikrishna (2003) "The Essential Meaning of Executive Power", **University of Illinois Law Review**, Vol. 2003, No. 3, pp. 701-820.
- Thompson, Michael & Ellis, Richard & Wildavsky, Aaron (2002) Political cultures , in: **Encyclopedia of government and politics**, Vol. 1, ed. by: Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, London: Taylor & Francis Group, pp. 507-520.
- Twomey, Anne (1998) "Methods of Choosing a Head of State", **Background Papers of Australia Dept. of the Parliamentary Library**, No. 12, pp. 1-26.
- Winterton, George (1995) "Choosing a Republican Head of State", **Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform**, Vol. 2, No. 2, pp. 135-147.

- زاده و زهرا لبادی، تهران، انتشارات چاپخش، ۱۳۸۷، صص ۲۲-۳۱ و ۴۳۵-۴۹۱؛ به نقل از: کیانی اشکوری، افشین، «تأثیر ساختارها و نظام سیاسی بر فرهنگ سیاسی»، بر: <http://anthropology.ir/article/10412>
- Kaspi, André (2008), "The Electoral College: A French View", (05 September 2008) on: <http://www.america.gov/st/elections08english/2008/September/20080905115500ebyesse>
- Maer, Lucinda & Gay, Oonagh (2009), "The Royal Prerogative", *Standard Note*, in: House of Commons Library of U.K. Parliament, pp. 1-11, (30 December 2009) on: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03861>
- Way, Almon Leroy, *The American Political System: Politics & Government in The U.S.A.* Cyberland University of North America, (2017) on: <http://www.proconservative.net/CUNAPolSci201HOutline.shtml>

