

دوفصلنامه علمی «پژوهش سیاست نظری»

شماره بیست و نهم، بهار و تابستان ۱۴۰۰: ۳۱۲-۲۸۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۳۱

نوع مقاله: پژوهشی

تبیین جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی از منظر کارآمدی^۱ نهادهای سیاسی در ج.ا. ایران

سیدرضا شاکری*

چکیده

نهادهای سیاسی در پرتو تحول اندیشه و نظریه‌های سیاسی می‌توانند امکانات و محدودیت‌های جدید را نشان دهند. رئیس‌جمهور در قانون اساسی کشورمان، جایگاه مهم و تعیین‌کننده‌ای دارد که برآمده از رأی مستقیم مردم، تنفیذ مقام رهبری، نمایندگی حاکمیت ملی ایران در نسبت با سایر کشورها و چهره نمادین ملی است. امروزه که از قدرت دولت‌ها و حکومت‌ها فروکاسته شده و در عوض مسئولیت‌های انسانی و فردی در قلمروهای مختلف جامعه، سیاست و اقتصاد و در مسایل مشترک بشری برجسته شده است، جایگاه رئیس‌جمهور نیز بر اساس خوانش‌های تازه، واجد چنین ظرفیت‌هایی می‌شود. پرسش این پژوهش این بود که نقش و جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی با توجه به شاخص‌های کارآمدی چیست و چگونه می‌توان این جایگاه را در عمل ارتقا داد تا کارآمدی نیز درجه بالاتری را تجربه کند. جایگاه رئیس‌جمهور در این مقاله با هدف شناخت و تبیین امکانات جدید عمل سیاسی مطالعه می‌شود. این موضوع بر مبنای مؤلفه‌های کارآمدی و درون نظریه نهادگرای هنجاری بررسی می‌شود. یافته‌های این بررسی نشان می‌دهد که وجه عاملیتی و انسانی رئیس‌جمهور که در قانون اساسی

۱. این مقاله برگرفته از بخشی از نتایج طرح پژوهشی «کارآمدی رابطه قوه مجریه و مقننه در ایران» است که در پژوهشگاه علوم انسانی جهاد دانشگاهی انجام شده است.

* استادیار گروه علوم سیاسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاددانشگاهی، ایران

جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه در سوگندنامه او و در ارتباطش با مردم و افکار عمومی برجسته می‌شود، بر جنبه ساختاری و سازمانی آن غلبه دارد و از این منظر می‌تواند ابعادی از اهمیت جایگاه رئیس‌جمهور را آشکار نماید.

واژه‌های کلیدی: رئیس‌جمهور، کارآمدی، مسئولیت، قانون اساسی و جمهوریت و اسلامیت.



مقدمه

رئیس‌جمهور، دومین مقام عالی رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد (اصل ۱۱۳). در شرایط ویژه، برای رئیس‌جمهور مجموعه‌ای از توانمندی‌ها و اعتماد به مبانی نظام سیاسی، کشور ایران و مذهب رسمی آن ذکر شده است (اصل ۱۱۵). در مفاد سوگند رئیس‌جمهور - که محتوای سوگندنامه رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی با حضور رئیس‌ان دو قوه و اعضای شورای نگهبان خوانده می‌شود و رئیس‌جمهور آن را امضا می‌کند - بر وظایف جایگاهی - سازمانی یعنی ریاست قوه مجریه و مسئولیت‌های انسانی وی از قبیل پاسداری از مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی، خدمت به مردم، پرهیز از خودکامگی، حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوق ملت و امانت‌داری قدرت (ریاست جمهوری) تأکید می‌شود. این وظایف به دو دسته کلی تقسیم می‌شود: یکی مسئولیت اجرای قانون اساسی و دیگری ریاست قوه مجریه. بدین ترتیب از منظر کارآمدی، رئیس‌جمهور در میان مقامات رسمی و عالی کشور، بهترین جایگاه را در اختیار دارد. اما مشکل اینجاست که با توجه به وضعیت قانون اساسی، لازم است ترتیبات نهادی مناسبی برای کمک به تحقق زمینه‌های مسئولیت ریاست‌جمهور در اجرای قانون اساسی اندیشیده و ایجاد گردد.

در حقیقت برای طرح این مسئله باید ادله و نشانه‌هایی از مسئله‌مندی جایگاه رئیس‌جمهور ارائه شود تا در پرتو آنها، ضرورت انجام این بررسی برجسته‌تر گردد. در حدود دو دهه و طی دوره زمامداری سه رئیس‌جمهور در کشورمان، بحث اختیارات رئیس‌جمهور و ابعاد آن مطرح شده است. سید محمد خاتمی، محمود احمدی‌نژاد و حسن روحانی، هر سه به‌خصوص در دوره دوم مسئولیت خویش نسبت به تناسب اختیارات رئیس‌جمهور با وظایف و تعهدات او شکوه داشته و در حقیقت این اختیارات را کافی ندانسته‌اند. خاتمی معتقد بود که در وضع کنونی، اختیارات رئیس‌جمهور گاه از یک شهروند عادی هم کمتر است. بدون تصویب این لوایح، امکان احقاق حقوق مردم وجود ندارد. لوایح دوقلو را در زمینه‌سازی برای احقاق حقوق مردم تدوین و به مجلس ارائه داد که البته به سرانجام نرسیده و پس گرفته شد (روزنامه شرق، ۶ دی ۱۳۹۹).

احمدی‌نژاد نیز در چالش با مجلس در دوره ریاست علی لاریجانی، طی نامه به شورای نگهبان، بحث مسئولیت و قدرت رئیس‌جمهور را مطرح کرد. رئیس دولت نهم طی نامه به شورای نگهبان که در خرداد ۸۹ منتشر شد، با استناد به اینکه «مجلس شورای اسلامی نباید در امور اجرایی و لوازم آن دخالت نماید و تصمیماتی بگیرد که از وظایف قوه مجریه است»، نسبت به مصوباتی چون طرح الحاق موادی به قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، طرح پذیرش دانشجو در آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای، مراکز تربیت معلم و دانشگاه شهید رجایی، الحاق احکامی به قانون بودجه مصوب مجلس بدون رعایت ترتیبات مقرر در قانون اساسی معترض شد (خبر آنلاین، ۱۹ آذر ۱۳۸۹). این اشارات نشان می‌دهد که رابطه با سایر نهادها و به‌ویژه رهبری نظام و برخی نهادهای نظامی در یک شبکه پیچیده و گاه ناشفاف درهم تنیده می‌شود و کارآمدی این قوه و به‌ویژه رئیس‌جمهور را دستخوش آسیب می‌کند. از این منظر است که تقویت جایگاه رئیس‌جمهور و افزایش قدرت و اختیارات بیشتر او می‌تواند آن را تحقق بخشد.

حسن روحانی، رئیس‌جمهور دولت یازدهم و دوازدهم نیز وقتی با خروج ترامپ از برجام و درگیری عملی کشور در جنگ اقتصادی و تحریم‌ها و فشار حداکثری در شرایط بحرانی قرار گرفت، به دلیل نیاز به تمرکز در تصمیم‌گیری و مدیریت در اوضاع بحرانی، به ضرورت قدرت رئیس‌جمهور اشاره داشت (ایرنا، ۲۸ مهر ۱۳۹۸).

کارآمدی نهادهای سیاسی در فرایند توسعه کشورها از مسایل مهم و مورد توجه پژوهشگران علم سیاست در جهت بهره‌برداری از منابع و ظرفیت‌های بومی خویش برای کمک به تحقق اهداف و برنامه‌هاست. مدعای این مقاله که بر اساس چارچوب نظری نظریه نهادگرایی جدید تبیین می‌شود، این است که اگر مسئولیت و جایگاه رئیس‌جمهور را فراتر از ریاست قوه مجریه یعنی در مقام مدافع اصلی قانون اساسی و مقام دوم کشور بدانیم، در آن صورت رئیس‌جمهور می‌تواند نقش مهمی در افزایش کارآمدی نهادهای سیاسی کشور داشته باشد.

پیشینه پژوهش

جایگاه رئیس‌جمهور تاکنون به عنوان یک پژوهش مستقل بررسی نشده است. با این وصف می‌توان به مواردی اشاره داشت که ذیل موضوع اختیارات رئیس‌جمهور به

کارآمدی هم نظر داشته‌اند. علم‌الهدی و اصل زعیم (۱۳۹۲) در بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی به این رسیده‌اند که مسئولیت رئیس‌جمهور درباره اجرای قانون اساسی فقط در محدوده وظایف همان قوه و نه دیگر قواست. «اگر مسئولیت مندرج در این اصل را شامل قوه مجریه به صورت مطلق بدانیم، علی‌الاصول باید شامل قسمت دیگر قوه مجریه تحت ریاست وی نمی‌باشد نیز بشود. یعنی مسئولیت اجرای قانون اساسی در بخشی که توسط رهبر اعمال می‌شود نیز برعهده رئیس‌جمهور می‌باشد، ولو به صورت نظارت بر عملکرد رهبر» (علم‌الهدی و اصل زعیم، ۱۳۹۲: ۹۱).

الهام و میرمحمدی میبیدی (۱۳۹۲) در بررسی خود به این نتیجه رسیده‌اند که شورای عالی انقلاب فرهنگی هرچند در قانون اساسی نامی از آن برده نشده، به دلیل اینکه یک شورای بالادستی و زیر نظر رهبری و برتر از سه قوه دیگر است، یک سیاست‌گذار محسوب شده و قوای سه‌گانه و مجمع تشخیص مصلحت و مجلس خبرگان، حق تعیین مصوبه معارض با مصوبات این شورا را ندارند. این نتیجه‌گیری، تحدید اختیار و قدرت رئیس‌جمهور است.

کارکردهای نظارتی در قانون اساسی بر رئیس‌جمهور از محورهایی است که هم به جایگاه این مقام و هم به کارآمدی آن مربوط می‌شود. واعظی و مسعودی (۱۳۹۶) در پژوهش خود، دو شاخص کارآمدی یعنی قانون اساسی و تفکیک قوا را با بررسی مقایسه‌ای مقوله حاکمیت قانون در ایران و انگلیس به کار بسته‌اند و نتیجه گرفته‌اند که کارکرد این نظارت در واقع جلوگیری از استبداد قوه مجریه است. قوه مجریه معمولاً برای تحقق وظایف اجرایی و اداری‌ای که برعهده دارد، از اختیارات درخور توجه برخوردار است و همواره بیم آن می‌رود که از ابزار اعمال اقتداری که در دست اوست، سوءاستفاده کند. کارکردهای نظارتی قانون اساسی مانند تفکیک قوا و نظارت‌های سیاسی و قضایی در قوانین پیش‌بینی شده است. نظارت‌ها می‌تواند درجه ضمانت حاکمیت قانون را افزایش دهد. در قانون اساسی کشورمان، استیضاح رئیس‌جمهور نیز از جدی‌ترین این ضمانت‌هاست.

نظریه نهادگرایی هنجاری و امکانات تحلیلی - نظری آن

عبارت قانون اساسی در این مقاله از دو جهت تعیین کننده است؛ نخست از حیث اندیشه سیاسی که آن را مفهومی واجد مهم ترین فضیلت ها و غایات و مسئولیت ها و وظایف مردم و خبگان و دولت مردان برای تمرین زندگی در یک جامعه سیاسی می داند و دوم از منظر این مقاله که جایگاه رئیس جمهور درون آن تبیین و موجه می گردد. قانون اساسی به مثابه یک نهاد بنیادی و اصلی که چارچوب نهایی حل مسائل و مناقشات و امور بحث انگیز در جامعه از طریق ایجاد پیشینی توافق و مشترکات است (Strauss, 1999: 581)، ظرفیت ها و ابعاد مهمی برای هر کشور دارای نظام سیاسی برآمده از آن دارد. در کنار خوانش های مدیریتی، حقوقی، اندیشه ای، تحلیل محتوا، مقایسه ای و ... از قانون اساسی می توان برای شناخت و تبیین ظرفیت های آن از نظریه های نهادگرایی که تناسب و قرابت نزدیکی با قانون اساسی دارند، بهره برد. قانون اساسی یک سند نیست، بلکه یک نهاد زنده ساخته شده و از حیث تاریخی و موروثی است که در وهله نخست در هیئت یک «سند»^۱ ظهور می کند (Fassbender, 2009: 21). کارکرد قانون اساسی، ایجاد فرایند وضع قوانین برای تشکیل دادن و تمرین کردن قدرت سیاسی است. تحقق بهینه و متوازن کارکردهای قانون اساسی به چالش جدی در نسبت با عوامل مختلف (مثل احزاب سیاسی، گروه های فشار، نهادهای بروکراسی یا نظامی) دچار می شود.

مفهوم نهاد از دیرباز در علوم انسانی و اجتماعی رواج داشته و اکنون به طور بسیار گسترده در اقتصاد، علم سیاست، جامعه شناسی، فلسفه و جغرافیا مورد توجه و استفاده پژوهشگران این رشته ها قرار می گیرد. در دوران جدید می گویند نخستین کسی که از مفهوم نهاد در معنای مدرن و علمی استفاده کرد، ویکو، مورخ ایتالیایی در کتاب «علم جدید»^۲ در ۱۷۲۵ بود. او هر چند در کتابی با نام «نهاد خطابت»^۳ که به «فن سخنوری»^۴ ترجمه شد، از واژه استفاده کرد، در کتاب «علم جدید»^۵ بود که از ماهیت نهادی علم سخن گفت. او همچنین نهاد را همواره در کنار عمل^۶ به کار می برد و بدین

1. In first instance
2. Document
3. ScienzaNauva
4. Institutionesoratoiaie
5. the art of rhetoric
6. practice

ترتیب نهاد و فاعل انسانی را همراه می‌دید. ویکو، مذاهب خاص، نهادها و سنت‌ها را نمونه‌هایی ازلی و جاویدان نمی‌دانست، بلکه آنها را چونان آفریده‌ها و ساخته‌هایی انسانی می‌دید که منعکس‌کننده شرایط تاریخی انواع خاصی از انسان‌ها در جوامع‌اند که دارای تعلقات سیاسی، اقتصادی و حقوقی‌اند (به نقل از: Vandevelda, 2007: 203).

در علم سیاست از دو نهادگرایی نام برده می‌شود: نهادگرایی قدیم و نهادگرایی جدید. در نهادگرایی قدیم صرفاً مطالعات تطبیقی و مقایسه‌ای رسمی با مبنای عمدتاً حقوقی مدنظر قرار می‌گرفت. این روش در آمریکا و انگلیس بیشتر رواج داشت. آغاز پژوهش در مسائل سیاسی همیشه با نهادهای رسمی شکل می‌گرفت و این امری مفروض پنداشته می‌شد (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۸۳). رهیافت نهادی واقعی بیشتر اشاره به نهادگرایی جدید و امکانات تحلیلی آن دارد. در نهادگرایی جدید به‌طور همزمان به فاعلیت انسانی و ساختار نهادی تأکید می‌شود و روایتی زنده و پویا از نهادهای سیاسی ارائه می‌گردد. زمینه و مسیر و محیط رشد نهاد بر تحول و سرنوشت آن تأثیر می‌گذارد. نهاد در قالب فرهنگی شکل می‌گیرد. در این نگاه، نهادها به عنوان ساختارهایی هستند که به صورت دسته‌جمعی و حاصل معانی درونی ناشی از فاعلان انسانی شکل می‌گیرند. فاعلانی که توانایی آرمانی آنها هم به خلق نهاد و هم به نگه‌داشت آن یاری می‌کند. این وضعیت فاعلان به گسترش تعاملات آنان با نهاد دامن می‌زند. از سوی دیگر در نهادگرایی جدید، مؤلفه‌های ترکیبی مورد تأکید قرار دارند، مانند:

- ۱- تأکید بر زندگی سیاسی به عنوان کانون پژوهش سیاسی
 - ۲- تأکید بر نقش ترجیحات، انتخاب‌ها و رفتار شخص در زندگی سیاسی
 - ۳- نهادگرایی به‌مثابه یک روش تحلیل که در کنار توجه به رفتارهای افراد و راهبردهای ذی‌نفعان، شبکه توزیع قدرت را نیز مدنظر دارد.
 - ۴- تاریخ شکل‌گیری نهاد بر نهادگرایی و متقابلاً تأثیر دارد (Wu, 2009: 105).
- در نهادگرایی قدیم، نهادها عمدتاً ساختارهای کلان، خشک و ثابت در نظر گرفته می‌شوند. پژوهش درباره آنها محدود به مقایسه‌های تاریخی و حقوقی می‌شد. دامنه کار شامل مطالعه قواعد، رویه‌ها و سازمان‌های رسمی حکومت می‌گردید. تنها از ابزار حقوقی و تاریخی برای تبیین نهادها و محدودیت‌های آنها بهره می‌بردند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۹۱). مطالعات قانون اساسی و اداره عمومی در حوزه کلان در نهادگرایی قدیم بود.

پیشینه‌های نهادگرایی قدیم با این ویژگی و دامنه از نظر پیترز تا دوره‌های بسیار قدیم قابل ردگیری است و حتی تا نخستین اندیشه‌های نظام‌مند در باب زندگی سیاسی و ماهیت حکومت و رابطه حکومت‌شوندگان و حکومت‌کنندگان می‌رسد (پیترز، ۱۳۸۶: ۵).

اما نهادگرایی جدید با نوعی آسیب‌شناسی و انتقاد از نهادگرایی قدیم می‌کوشد به سمت نظریه سیاسی میل کند؛ جایی که فاعلیت انسانی و کارگزاری او در ساختن زندگی سیاسی نقش دارد. در نظریه سیاسی مدرن، انسان در ساختن نهادهای سیاسی، نقش و مرجعیت دارد. از سوی دیگر در قوانین اساسی، انسان حق تعیین سرنوشت دارد و در این راستا حقوقی با عنوان حقوق اساسی در این نظام‌های سیاسی برای شهروندان هست که یکی از وظایف مهم حکومت‌ها، تحقق بخشیدن به این حقوق است.

نظریه نهادگرایی نوین را نخست مارش و اولسن (۱۹۸۴) بنیان نهادند. اشاره آنها به مشکل اصلی در نهادگرایی، دورافتادن آن از جنبه‌های نظری و مفهومی است که باعث محو کردن ارزش‌های سیاسی و انتخاب جمعی شده است. این دو می‌گویند: «محموریت ارزش‌ها در تحلیل سیاسی با فرضیات روش‌شناسی‌های فردگرایانه‌ای جایگزین می‌شوند که به شدت دنبال مطلوبیت‌اند» (همان: ۴۷). ارزش در نهایت امری فردی است و به همین دلیل پایه انتخاب فرد قرار می‌گیرد. از این‌روی است که زمینه برای پیوند نظریه سیاسی هنجاری (در علم سیاست) به نهادگرایی فراهم می‌شود و نظریه نهادگرایی هنجاری، نوعی نظریه ذیل نهادگرایی جدید است.

مؤلفه‌های نهادگرایی هنجاری بر اساس کتاب پیترز شامل: ۱- تعامل دو سویه در رابطه فرد- نهاد ۲- پیچیدگی ضابطه‌های تحلیل رابطه نهادی ۳- معناسازی نهاد و ۴- بین‌رشته‌ای بودن نهادگرایی جدید (همان: ۴۸-۵۰) می‌گردد. در این نظریه، تعریف نهاد، شکل‌گیری آن، تغییر نهادی و واکنش فردی و نهادی تابع نظریه جدید شده و از نهادگرایی کلاسیک فاصله می‌گیرد. مزیت روش «نهادگرایی هنجاری» در این پژوهش این است که می‌تواند ضمن کمک به احصای مفاهیم، زمینه‌ها و مفاد محتوای قانون اساسی ج. ا. ایران در زمینه روابط دو قوه مجریه و مقننه و کشف و تبیین ارزش‌های قانون اساسی که زیربنای شکل‌گیری نهادی است، در آسیب‌شناسی روابط دو قوه در دولت نهم و دهم و نیز پیش‌بینی چالش‌های احتمالی این روابط در آینده از دیدگاه مفهوم کارآمدی مؤثر و مفید باشد.

مؤلفه‌های کارآمدی نهادهای سیاسی

در این مقاله پس از تبیین جایگاه نهادی عاملیتی مفهوم رئیس‌جمهور در قانون اساسی بر اساس مؤلفه‌های کارآمدی نهادهای سیاسی که در پژوهش مرتبط با این موضوع انجام شده، می‌کوشیم نشان بدهیم که رئیس‌جمهور، سهم و نقش جدی در تحقق یا حمایت یا دفاع از آن مؤلفه‌ها را در رفتار قوای حاکمیتی و نهادهای کشور برعهده دارد. سمت‌گیری تعیین‌کننده این پژوهش در باب موضوع کارآمدی که در رابطه میان مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه مدنظر قرار می‌گیرد، کاملاً جنبه کیفی، نظری و انضمامی دارد. منظور از مؤلفه‌های کارآمدی، دسته‌بندی برخی معیارها و شاخص‌های کمی که به‌راحتی قابل سنجش در روابط قوا یا سایر نهادهای سیاسی باشد، نیست.

۱- دموکراسی: نمی‌توان دموکراسی را چونان ابزاری در جهت اهدافی شخصی یا به طور کلی بیرون از غایات و چارچوب‌ها و محدودیت‌های قانون اساسی استفاده کرد. استفاده از آن بدون نظریه آرمان‌ها و اصول قانون اساسی برخلاف کارآمدی توجیه می‌شود. دموکراسی از طریق زمینه‌سازی مشارکت میان مردم و با فراهم کردن زمینه تحقق «انتخاب‌های مردم»، عملاً تحقق حقوق شهروندان را که بخش مهمی از قانون اساسی است، فراهم می‌کند.

۲- تفکیک قوا: تفکیک قوا، یک توزیع قدرت است و این نشان می‌دهد که روابط میان نهادهای سیاسی بر اساس یک قدرت محدود به درون شکل می‌گیرد. یعنی قدرت هر یک از قوای سه‌گانه، تابعی از منطق درونی و وظایف ذاتی آن قوه است. بدین ترتیب هرچه وظایف و مسئولیت‌های هر قوه روشن‌تر و دقیق‌تر در قانون اساسی بیاید، حدود قدرت آن هم بهتر تعیین و تحدید می‌شود.

۳- حکومت قانون: از منظر کارآمدی حکومت قانون، نقش مهمی در بازگرداندن نهادها به میراثی قانونی در فرآیند دگرگونی و تغییرات دارد. این مؤلفه اجازه نمی‌دهد که حوزه‌های نهادی و فاعلان سیاسی در نهادها، با توجیه تغییرات و اقتضانات، قانون را کنار بزنند. در هر صورت قانون باید داور مورد رجوع باشد. توجیه رفتارهای غیرعادلانه، شخصی و گروه‌گرایانه در بسیاری اوقات مستند به تغییرات و عوض شدن شرایط و پیش آمدن اقتضانات و مصلحت‌های جدید می‌شود. اتفاقاً حکومت قانون در این شرایط، نقش مهمی

می‌یابد. این مؤلفه می‌تواند جلو بسیاری از اقدام‌های ناعادلانه مستند به توجیهات فوق را بگیرد. اقداماتی که حتی حکومت و نهادها و دولت‌مردان و سیاست‌مداران ممکن است با آنها، اهداف خاص خود را پیگیری کنند. فروکاستن از وسیع شدن جایگاه حکومت قانون، مایه تباهی و فروپاشی روابط سیاسی و نهادی خواهد شد (Murphy, 2010: 41).

۴- حقوق اساسی: وقتی از تبار اندیشه‌ای و تاریخی- سیاسی حقوق اساسی به سطح سیاست عملی در محیط نهادی و ترتیبات نهادی گذر می‌کنیم، ضرورت این مؤلفه را در عمل سیاسی و از جمله در کارآمدی روابط نهادهای سیاسی می‌توانیم مشاهده کنیم. حقوق اساسی در سطح سیاست عملی، خود را ذیل عناوینی چون حق مالکیت، آزادی و برابری که از محل عمل سیاسی قانون‌گذاری در مجاری نهادی وضع شده، نشان می‌دهد (هاشمی، ۱۳۸۰، ج ۱: ۱۲). در محیط نهادی، پیگیری حقوق اساسی مشخص و دستورکار نهادهای حاکمیتی (به‌ویژه قوای سه‌گانه) و نیز شهروندان قرار می‌گیرد. سیاست‌گذاری توسعه که با مشارکت مستقیم دو نهاد قوه مجریه و قوه مقننه و کمک ساختارهای جانبی صورت می‌گیرد، باید در درجه نخست نهاد به حقوق اساسی باشد. باردان^۱ معتقد است که امر اقتصاد نهادی در فرایند سیاست‌گذاری توسعه باید با ظرافت و دقت انجام شود؛ چون باید به جنبه انسانی نهادها هم توجه شود؛ اینکه نهادها بی‌گمان برای محافظت از حق مالکیت فردی تأسیس شده‌اند (Avellaned, 2006: 2).

۵- قانون اساسی: قانون اساسی، مرجع زندگی سیاسی و نهاد تنظیم سیاست‌ها، برنامه و نیز روابط قوای سه‌گانه و نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های دولتی و رسمی است. قانون اساسی، نهادی تعیین‌یافته است که جنبه استنادی و پیگیری عملی از سوی شهروندان را دارد و به‌ویژه معیار مهمی در کنترل رهبران سیاسی و دولت‌مردان و مقامات سیاسی محسوب می‌شود. آنچه از منظر کارآمدی روابط قوا، جایگاه قانون اساسی را برجسته می‌سازد، نقش این مؤلفه در تنظیم سیاست‌ها و روابط نهادهای مختلف کشور است. در همه قوانین اساسی جهان، روابطی بر قوای سه‌گانه، فرآیند تحقق وظایف و تأثیر و تأثر میان آنها حاکم است.

ابعاد نهادی و فاعلیتی مسئولیت رئیس‌جمهور در قانون اساسی

در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، قوه مجریه مرکب از دو جزء رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر بود. پس از تغییر آن در قانون اساسی ۱۳۶۸ و حذف جایگاه نخست‌وزیری، رئیس‌جمهور به تنهایی رئیس قوه مجریه شد. محتوای اصل ۱۱۳ قانون اساسی همواره محل مناقشه‌های نظری و مجادلات سیاسی بر سر جایگاه رئیس‌جمهور، قلمرو اختیارات و مسئولیت‌های وی و چالش‌ها و پیامدهای این مسئولیت با سایر بخش‌های رسمی و قانونی کشور بوده است. در سال ۱۳۶۰، رئیس‌جمهور وقت طی نامه‌ای به شورای نگهبان و با استناد به قانون اساسی، خواستار بیان نظر آن شورا درباره نظارت رئیس‌جمهور بر ارگان‌های اجرایی (اعم از قوه قضاییه و مجریه) از طریق تشکیل واحد بازرسی ویژه در دفتر رئیس‌جمهور شد. شورای نگهبان با تشکیل واحد بازرسی در ریاست جمهوری مخالفت کرده، آن را با قانون اساسی مغایر دانست. در دولت‌های خاتمی و احمدی‌نژاد نیز به شکل‌های مختلفی این اصل مورد توجه رسمی قرار گرفت. در دولت یازدهم نیز با تصویب منشور حقوق شهروندی در هیئت دولت مجدداً مناقشه قدیمی مورد توجه قرار گرفته است.

در مجموع در چهار دهه ریاست جمهوری یعنی از ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۵، موضوع مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی مورد توجه قرار داشته است. پدیده‌ها و آسیب‌هایی چون بی‌قانونی، غلبه سلیقه، قانون‌شکنی و قانون‌گریزی، از مهم‌ترین نگرانی‌ها در فضای عمومی کشور هستند که در پرداختن به آنهاست که بارها سخن از مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی را به میان می‌کشد. «هدف نخستین قانون اساسی، قاعده‌مند شدن چگونگی اعمال قدرت سیاسی است. قاعده‌مندسازی فرایند اعمال قدرت بدون محدودسازی آن ممکن نیست... از این منظر است که اعمال و رفتارهای غیرقانونی، تهدید جدی برای قانون اساسی به‌شمار می‌رود» (ر.ک: گرجی و نوروزی، ۱۳۹۵).

شارحان و مفسران قانون اساسی درباره اختیارات رئیس‌جمهور به دو بعد مسئولیت اجرایی و مسئولیت نظارتی وی اشاره دارند. تحلیل‌ها و بررسی‌ها حکایت از اختلاف‌نظرهای جدی در زمینه تفسیر قدرت و مسئولیت نظارتی رئیس‌جمهور دارد.

نقض قانون اساسی و انحراف سیاست‌ها، برنامه‌ها و رفتارها از آن در حوزه‌های نهادی و دولت‌مردی، زمینه‌دیگری از نگرانی و مجدداً بازگشت به مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ است. تغییر رئیس قوه مجریه در دامنه، نوع و اقدامات مواجهه با اصل تفاوت می‌کند. اما مهم این است که در همه دولت‌هایی که به‌طور رسمی به مسئله مسئولیت رئیس‌جمهور و محتوای اصل ۱۱۳ توجه کرده‌اند و نیز در میان موافقان و مخالفان اقدام‌های دولت، استدلال محوری بر دفاع از حقوق شهروندی، حق الناس و اجرا نشدن اصول قانون اساسی تأکید شده و می‌شود. این بدان معناست که مسئله مسئولیت‌های رئیس‌جمهور، مستقیم و غیرمستقیم با کارآمدی در ارتباط است.

سید محمد خاتمی در آذرماه ۱۳۷۶، هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی را تشکیل داد و شوشتری، افتخار جهرمی، سیدمحمد هاشمی (حقوقدان)، موسوی لاری، هاشم‌زاده هریسی و محمدعلی ابطحی از اعضای این هیئت بودند. مواردی چون اعتراض به دستگیری و شکنجه برخی شهرداران تهران در جریان پرونده کرباسچی، توقیف فله‌ای مطبوعات در سال ۱۳۷۹، احکام صادره درباره برخی املاک اقلیت‌ها در اصفهان و ماجرای دستگیری یکی از خبرنگاران از سوی دولت خاتمی به قوه قضاییه مستند به حقوق شهروندی و اشاره به اصول ۱۱۳، ۱۲۲، ۵۳۸، ۳۲ و اصل ۳۵ بود.

محمود احمدی‌نژاد در سال ۱۳۸۴ ابتدا به انحلال هیئت پرداخت، ولی در دور دوم ریاست‌جمهوری خود یعنی در سال ۱۳۹۰ مجدداً به ضرورت آن هیئت اشاره کرد و با وجود مخالفت شورای نگهبان، یازده نفر را با هدف صیانت از قانون اساسی به‌عنوان اعضای هیئت نظارت بر قانون اساسی منصوب کرد. در دوره احمدی‌نژاد، رابطه میان مجلس و دولت به تیرگی گرایید. مجلس در ۹۱/۰۲/۰۹، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان را تصویب و به دولت ابلاغ کرد. احمدی‌نژاد در مخالفت با این قانون، طی نامه‌ای به سیدمحمد شاهرودی، رئیس هیئت حل اختلاف قوا، آن قانون را مغایر با قانون اساسی دانست (همشهری آنلاین، ۹۱/۰۲/۱۸).

استندهای احمدی‌نژاد در مغایرت قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان به بند ۹ اصل ۳ و اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی بود که به حقوق برابر ایرانیان اشاره دارد. بخش دیگری از استندهای احمدی‌نژاد در باب ضرورت وجودی هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی، بعد نهادی داشت. او در جلسه این هیئت گفت: «هدف نهایی از اجرای قانون

اساسی در کشور این است که ما ساختار و عملکردی به وجود آوریم که به واسطه آن، کشور را خوب اداره کرده و آرمان‌های انقلاب از جمله استقرار عدالت، رشد، کمال و بالندگی جامعه و شکوفایی استعدادها را در کشور برقرار کنیم. او با تأکید بر ضرورت مدیریت یکپارچه در کشور افزود: اگر بنیان‌ها در یک جامعه محکم بوده و مسئولان آن جامعه صادقانه به مردم خدمت کنند و برقراری عدالت را در تمام فعالیت‌های خود ملاک قرار دهند، نظام، نظامی بالنده و مقتدر خواهد بود» (جهان‌نیوز، ۱۳۹۱/۰۱/۳۱).

احمدی‌نژاد در دی‌ماه سال ۱۳۸۹ طی نامه‌ای به رهبری حدود ده تا دوازده مورد از اصول قانون اساسی را مستند کرد و مدعی شد که حقوق قانونی رئیس‌جمهور در برابر قوای دیگر مخصوصاً مجلس، چیزی بالاتر از آن است که در سی و چند سال گذشته، رؤسای جمهور در اختیار داشتند (فرارو، ۹۱/۰۲/۱۸ به نقل از احمد توکلی).

واپسین اقدام و مواجهه دولت با مسئله اختیارات رئیس‌جمهوری و مسئولیت وی در اجرای قانون اساسی در دولت حسن روحانی ظاهر شد. این اتفاق با تصویب «منشور حقوق شهروندی» در دولت آشکار شد و مناقشاتی را به طور معمول دوره‌های قبل در پی آورد. روحانی پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری یازدهم در بیانیه‌های خود به مسئله اجرای اصول قانون اساسی پرداخت و تعهد خودش را به اجرای آنها اعلام نمود. او در بیانیه شماره ۳ ستاد انتخاباتی خود می‌گوید: همه جای ایران سرای من است: این بیانیه مربوط به حقوق اقوام، ادیان و مذاهب می‌شود. با هدف رفع تبعیض تدوین قوانین لازم برای اجرای کامل قانون اساسی به‌ویژه اصول ۳، ۱۲، ۱۵، ۱۹ و ۲۲ را پی خواهد گرفت (Rouhani. ir). حسن روحانی در سفر انتخابات ریاست‌جمهوری به کردستان نیز قول داد اصل ۱۵ قانون اساسی را اجرا کند. او گفت: من تبعیض را کنار می‌گذارم و حقوق شهروندی را تدوین می‌کنم. این متن قانون اساسی است و از نظر من اصل ۳ و ۱۵ و ۲۲ قانون اساسی با اصل اول و آخر و وسط آن برابر است» (خبرگزاری انتخاب، ۹۲/۳۰/۲۰).

پس از استقرار دولت یازدهم، از همان آغاز مسئله تدوین حقوق شهروندی در معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری پیگیری شد. این معاونت در آذرماه سال ۱۳۹۲، ویرایش شماره ۰۱ را با نام متن پیش‌نویس غیررسمی منشور حقوق شهروندی با همکاری مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری تدوین نمود. این متن برای بسیاری از صاحب‌نظران ارسال و نظریاتی شد. متن نهایی «منشور حقوق شهروندی» در

۲۹ آذرماه ۱۳۹۵ در همایش «قانون اساسی و حقوق ملت» به امضای رئیس‌جمهور رسید (dolat. ir).

رئیس‌جمهور در این همایش بیانیه‌ای نیز به منظور تأکید بر حقوق شهروندی صادر نمود. او گفت: بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی، «منشور حقوق شهروندی» را به‌مثابه برنامه و خط‌مشی دولت برای رعایت و پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران اعلام می‌کنم. لوایح مورد نیاز را در خصوص حقوق شهروندی تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کنم و از همکاری سایر قوا برای فراهم آوردن زمینه‌های اجرای آن اطمینان دارم (خبرگزاری تسنیم؛ ۲۹ آذر ۱۳۹۵). وی دستور داد که دستگاه‌های تابع قوه مجریه در مدت شش ماه، برنامه «اصلاح و توسعه نظام حقوقی» را در حوزه مسئولیت خویش تصویب و به رئیس‌جمهور ارائه کنند. به منظور پیگیری این امر، دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی منصوب خواهد شد (همان). رئیس‌جمهور در همایش قانون اساسی و حقوق ملت تأکید کرد: «در اصل ۱۱۳ قانون اساسی به رئیس‌جمهور دستور می‌دهد که او مسئول اجرای قانون اساسی باشد. چرا این وظیفه به دوش رئیس‌جمهور آمده؛ به دلیل اینکه تنها فردی که در کشور با رأی عمومی مردم در سطح ملی انتخاب می‌شود، فقط رئیس‌جمهور است. لذا قانون اساسی این وظیفه را به دوش او نهاده است» (سایت عصر ایران؛ ۲۹ آذر ۱۳۹۵).

تحلیل و بررسی مسئولیت رئیس‌جمهور در قانون اساسی

تمایز نقش رئیس‌جمهور از رؤسای دو قوه دیگر

بر اساس نظریه نهادگرایی هنجاری، مؤلفه‌های کارآمدی و زمینه‌های واقعی و تاریخی موضوع در دوره سه رئیس‌جمهور و حتی در دهه ۱۳۶۰، می‌توان از نقش استثنایی رئیس‌جمهور در تحقق آرمان‌های انسانی و اصول قانون اساسی ج.ا. ایران سخن گفت. اگر تأملی در جایگاه مقام رهبری و رئیس‌ان قوای سه‌گانه در قانون اساسی داشته باشیم، به‌خوبی روشن می‌شود که رئیس‌جمهور همچون سه مقام دیگر وظایفی دارد. اما افزون بر وظایف نقشی فرد در مقام ریاست قوه مجریه، مسئولیت‌هایی دارد که فراتر از وظایف مصرح ریاست قوه مجریه ارزیابی می‌شود. برای مثال وظایف و اختیارات رهبر در اصل ۱۱۰ ناظر به

جنبه‌های ساختاری، نهادی و سازمانی می‌شود که می‌توان به ابعادی مانند: تعیین سیاست‌های کلی، نظارت بر اجرای سیاست‌ها، صدور فرمان همه‌پرسی، اعلان جنگ و صلح، عزل و نصب‌ها، حل اختلافات قوا و امضای احکام اشاره کرد. در هیچ‌کدام از این وظایف اشاره‌ای به آرمان‌ها و ارزش‌های انسانی و شهروندی قانون اساسی نشده است. این وظایف به درستی به نقش رهبری به‌عنوان یک ساختار کلان بالادستی که در بطن خویش جنبه هماهنگ‌کننده، تعادل‌بخشی، تنفیذگر، پایشی و نظارتی دارد، اشاره می‌کند.

در وظایف رئیس قوه مقننه و قوه قضاییه نیز برجستگی حداکثر و تقریباً کامل با وظایف ساختاری و سازمانی دیده می‌شود. اصل ۲۵۸، سه وظیفه برای رئیس قوه قضاییه قائل است که هر سه جنبه سازمانی دارد که شامل ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری برای تحقق اصل ۱۵۶، تهیه لوایح قضایی و استخدام قضات و عزل و نصب آنها می‌گردد. البته در اصل ۱۵۶، وظایف معطوف به اصول آرمانی و حقوق انسانی و شهروندی برای نهاد قوه در نظر گرفته شده، مانند بند ۲ که به احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع تصریح دارد، اما رئیس قوه قضاییه صرفاً با وظایف سازمانی به تحقق این حقوق کمک می‌کند و مسئولیت جداگانه‌ای ندارد. با توجه به استقلال قاضی (اصل ۱۶۴) و نهادهایی چون دادستانی‌ها و دیوان عالی کشور (اصل‌های ۱۶۱ و ۱۶۲) و نیز ضرورت علنی بودن محاکمات (اصل ۱۶۵)، عمده وظایف قوه قضاییه از طریق مناسبات سازمانی انجام می‌شود و رئیس قوه، مسئولیتی بالاتر از ریاست قوه و وظایف سه‌گانه‌اش ندارد.

وظایف قانونی قوه مقننه به‌گونه‌ای دیگر در قانون دیده می‌شود. قوه مقننه مرکب از دو ساختار مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است که هر کدام از آن دو، وظایف معین و متفاوتی دارد. وظایف شورای نگهبان، پسینی است ولی وظایف نمایندگان، پیشینی و مبتنی بر سوگند نمایندگی است که در اصل ۶۷ آمده است. در قانون اساسی، قوه مقننه رئیس ندارد و دو نهاد آن، مجلس و شورای نگهبان هر یک رئیس جداگانه دارد؛ با این تفاوت که رئیس مجلس شورای اسلامی با یک واسطه با آرای مردم انتخاب می‌شود، ولی رئیس شورای نگهبان به نصب مقام رهبری (اصل ۱۱۰) انجام می‌شود. بر این اساس وظایف رئیس شورای نگهبان به تبع وظایف رهبری (اصل ۱۱۰)، جنبه سازمانی دارد، ولی وظایف رئیس شورای اسلامی ناشی از مسئولیت نمایندگی، ناظر به جنبه‌های آرمانی شهروندی مانند پاسداری از اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی و

مبانی جمهوری اسلامی، پایبندی به استقلال و اعتدالی کشور، حفظ حقوق ملت و دفاع از قانون اساسی، آزادی مردم و تأمین مصالح آنهاست (اصل ۶۷).

این وظایف معطوف به آرمان‌ها و حقوق شهروندی و ارزش‌های دینی، نه ناشی از ریاست مجلس شورای اسلامی (یعنی جنبه نهادی و سازمانی)، بلکه برآمده از جمهوریت و اسلامیت است که در رأی مردم ریشه دارد. درست است که نمایندگان به صورت حوزه‌ای انتخاب می‌شوند، اما رأی مردم در هر حوزه و هر کجای کشور، ارزش ملی و فراگیر دارد و نه ارزش محلی. به همین دلیل اصل ۸۴ قانون اساسی بر فراگیری و ملی بودن مسئولیت نماینده در برابر تمام ملت تصریح می‌کند و به دلیل همین ملی بودن، نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند. از سوی دیگر اصل ۸۶ بر آزادی کامل نماینده در اظهار نظر و رأی خویش تصریح می‌کند. محتوای این دو اصل در کنار سوگندنامه نمایندگی (اصل ۶۷)، مسئولیت‌های نماینده را از دایره صرف اداری و سازمانی فراتر می‌برد. این نکته وقتی می‌تواند اهمیت خود را بیشتر نشان دهد که آن را با تسری حق ملی و مسئولیت فراگیر نمایندگی به نمایندگان اقلیت‌های دینی هم در نظر آوریم. مسئولیت ملی نماینده (اعم از شیعه، سنی، مسیحی، آشوری و ارمنی یا نماینده اقوام) به چیزی فراتر از اعتقادات دینی، یعنی به حقوق شهروندی و آرمان‌های انسانی و فطری اشاره می‌کند.

ابعاد مهم جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی

در باب قوه مجریه و وظایف آن موضوع از گستردگی بیشتری برخوردار می‌شود. بیشترین اصول قانون اساسی به قوه مجریه با ۳۸ اصل مربوط می‌شود. در ردیف بعدی، قوه مقننه با ۳۷ اصل (۲۸ اصل مجلس شورای اسلامی و ۹ اصل شورای نگهبان) و در ردیف سوم، قوه قضائیه قرار می‌گیرد. البته در بررسی فصل‌های قانون اساسی وظایفی هم بر قوه مجریه مترتب است: مانند فصل نهم (سیاست خارجی - اصل ۱۵۵) و فصل دهم (شورای عالی امنیت ملی، اصل ۱۷۶) و نیز فصل هفتم (شوراها اصول ۱۰۲ و ۱۰۳).

رئیس‌جمهور نماد حقوق شهروندی

در بررسی‌های مبتنی بر حقوق عمومی درباره مفهوم ریاست جمهوری، این نکته همواره تأکید می‌شود که رئیس‌جمهور از منظر حقوق ملت، نقش مدعی‌العموم یا دادستان را در قوه قضائیه دارد. او باید بر فراز امور حقوق خصوصی به پیگیری حق و

حقوق مردم به عنوان امر عمومی بپردازد (علم الهدی و اصل زعیم، ۱۳۹۲: ۱۰۲). بر اساس حضور جدی و نقش مهم فاعل انسانی در نظریه نهادگرایی هنجاری، می‌توان میان وظایف سازمانی و نقش رئیس‌جمهور که مربوط به ریاست او بر قوه مجریه است و مسئولیت وی در مقام اجرای قانون اساسی قائل به تفاوت شد، رئیس‌جمهور تنها مقام در قانون اساسی است که در آن، جمهوریت و اسلامیت در شأنیت آن مقام دخالت دارد. مردم با دادن رأی مستقیم و پنهانی خود به رئیس‌جمهور در سراسر کشور و نیز ایرانیان خارج از کشور در تحقق بخشیدن به سرنوشت خویش به دست خودشان (مقدمه قانون اساسی، ذیل بند شیوه حکومت در اسلام)، مشارکت در اداره کشور (اصل ۶)، اعمال حاکمیت ملت (اصل ۵۶)، تعیین دومین مقام رسمی کشور (اصل ۱۱۳)، انتخاب مستقیم (اصل ۱۱۴)، اعمال قاعده رأی اکثریت (اصل ۱۱۷)، سپردن مسئولیت ریاست جمهوری به عنوان امانت ملت به وی (اصل ۱۲۰)، مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر ملت (اصل ۱۲۲) مشارکت فعال دارند. به بیان دیگر رئیس‌جمهور، نماد مشارکت مردم در دستیابی به حقوق، برپا داشتن آرمان‌ها، تحقق حاکمیت ملی، تحقق سرنوشت و قانون اکثریت مردم است. بر این اساس رکن جمهوریت مبنای تعریف و شکل‌گیری مسئولیت رئیس‌جمهور بر اساس پیمان دوجانبه مردم و رئیس‌جمهور می‌گردد. ذیل این شاخص، رئیس‌جمهور باید به مراقبت و پاسداری از حقوق شهروندان اهتمام ورزد. او به عنوان شخص دوم کشور از حقوق و حضور رسانه‌ای، نمایشی و تبلیغاتی برخوردار است و می‌تواند جدای از مناسبات رسمی و قانونی به شکل‌های مختلف، حقوق شهروندی را توسعه دهد و از حقوق مردم صیانت نماید.

جایگاه نمادین رئیس‌جمهور

از منظر مفهوم حاکمیت ملی نیز رئیس‌جمهور جایگاه بالاتری از ریاست قوه مجریه دارد. در این راستا باید گفت که در هر کشوری، یک حاکمیت وجود دارد. این اصلی پذیرفته شده بر اساس عقل و تجربه بشری است. وحدت حاکمیت ملی در کنار جایگاه عینی بر اساس نگاه نمادی هم مورد توجه قرار می‌گیرد. در قوانین اساسی، جوامع کنونی یک و گاه دو نماد به عنوان وحدت حاکمیت دیده می‌شود. گاهی این نماد، تشریفاتی است، مانند امپراتور، ملکه یا پادشاه و گاه واقعی مانند رئیس‌جمهور، صدر

اعظم و نخست‌وزیر. در قانون اساسی فرانسه، نماد حاکمیت به دو نماد اختصاص دارد (دولت رفتار حقیقی، ۱۳۸۵: ۴۲).

در جمهوری اسلامی ایران، نماد حاکمیتی، مقام رهبری و رئیس‌جمهور هستند. البته رهبری بیشتر نماد وجه اسلامیت است و رئیس‌جمهور نماد حاکمیت ملی و جمهوریت. با این نگاه می‌توان ابعادی از سیاست را در زمینه اصول قانون اساسی شرح داد که دلالت بر مسئولیت حاکمیتی رئیس‌جمهور دارد. از جمله می‌توان به اصول ۱۲۵ دربارهٔ امضای انواع مختلف قراردادها و پیمان‌ها، اصل ۱۲۸ دربارهٔ تعیین سفیران ایران برای کشورهای مختلف (که نمایندگان وحدت حاکمیت آن کشورها هستند)، پذیرش استوارنامه سفیران کشورهای دیگر اشاره نمود. در تعیین سفیر، یک ارادهٔ واحد دخالت دارد، زیرا کشور خارجی نمی‌تواند با بیش از یک حاکمیت رابطه رسمی داشته باشد.

رئیس‌جمهور نماینده حاکمیت ملی در محیط بین‌المللی

وقتی رئیس‌جمهور معاهده یا پیمانی را امضا می‌کند، به طور طبیعی مسئولیت پیگیری آن را هم دارد. در اینجا رئیس‌جمهور نه به عنوان رئیس قوه مجریه، بلکه در مقام نمایندهٔ همه مردم و حاکمیت ملی ایران در برابر آن مسئول است و همه نهادها و مردم نیز باید از رئیس‌جمهور در برابر طرف مقابل آن معاهده پشتیبانی کنند. مسئولیت رئیس‌جمهور در اینجا در سطح قوای سه‌گانه (همان: ۴۳) و حتی فراتر از آن است؛ زیرا آثار این معاهده از جنبه حقوق بین‌المللی در حوزهٔ وظایف مقام رهبری هم تسری دارد. به بیان دیگر در اینجا رئیس‌جمهور چونان ملتی در برابر ملتی دیگر قرار دارد. او صرفاً یک مجری پیگیری‌کننده حقوقی نیست، بلکه او به عنوان امر ملی، معاهده را پیگیری می‌کند. نمونه بسیار روشن این مسئولیت، معاهده برجام میان ایران و شش کشور جهان است که رئیس‌جمهور به عنوان جایگاه مسئولیتی اجرای قانون اساسی و دفاع از حقوق مردم ایران و دفاع از حاکمیت ملی ایران در برابر برجام مسئولیت دارد. در تحقق برجام، همه نهادها از جمله رهبری نظام نقش داشته‌اند و رئیس‌جمهور به عنوان نماینده سیستم سیاسی و مردم، مسئولیت مستقیم دارد.

تنفیذ حکم رئیس‌جمهور

قانون اساسی، دو رکن اصلی دارد؛ جمهوریت و اسلامیت. رکن جمهوریت بر دوش مردم و روش دموکراسی است. بخشی از رکن اسلامیت با حکم تنفیذ مقام رهبری تحقق

می‌یابد. رهبری با تنفیذ خود، جنبه صلاحیت اسلامی و دینی رئیس‌جمهور را امضا می‌کند که به نوعی تحقق بند ولایت فقیه در مقدمه قانون اساسی یعنی اشاره به ضمانت عدم انحراف از وظایف اسلامی سازمان حکومت و از جمله قوه مجریه و بند ۹ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. این تنفیذ به نوعی در ادامه انتخاب مردم، در فرایند دموکراسی است.

تأملی در محتوای احکام امضاء شده رئیس‌جمهور در دوره رهبری امام خمینی و رهبری مقام معظم رهبری نشان می‌دهد که یکی از گزاره‌های ثابت، پیروی مقام رهبری از ملت در انتخاب رئیس‌جمهور است. این گزاره‌ها به اصالت و اصل و تأیید رکن جمهوریت از سوی مقام ولی فقیه است که فقط درباره رئیس‌جمهور صدق می‌کند و جایگاه دو رئیس قوه مقننه و قوه قضاییه، واجد چنین تنفیذی نیست.

در نظریه نهادگرایی هنجاری هم سهم نهادی و هم سهم فاعل انسانی در عمل سیاسی مورد توجه قرار می‌گیرد. در ساختار، اصول و متن قانون اساسی جز رئیس‌جمهور، سایر مقامات عمدتاً جایگاه نهادی غالب دارند و تنها رئیس‌جمهور واجد دو کارویژه است؛ یکی ریاست قوه مجریه و دیگری مسئولیت اجرای قانون اساسی. در نهادگرایی هنجاری عامل انسانی یعنی بازیگر سیاسی صرفاً چهره‌ها یا ذره‌هایی نیستند که مفهوم جامعه‌پذیری شده باشند. آنها بازتاب‌دهنده ارزش‌های نهادی آدر عمل و رفتار آند (پیترز، ۱۳۸۶: ۴۸). فاعل انسانی صرفاً محکوم به نقش نهادی و وظایف اداری خود نیست، بلکه او به‌عنوان یک فرد که نمایندگی ارزش‌ها، آرمان‌ها و حقوق انسان طبق قانون و طبق رأی مردم برعهده‌اش نهاده شده است، عمل می‌کند.

جایگاه رئیس‌جمهور و قانون اساسی نشان می‌دهد که او تنها مقامی است که همزمان وضع نهادی/ وضع فاعلی برجسته دارد و این دو با هم بر محور قانون اساسی در تعامل اتفاق می‌افتد. توصیفی که دسپوینا از تعامل نهادی می‌دهد، هرچند عام است، در مصداق ریاست جمهوری در قانون اساسی کشورمان به صورت برجسته‌تر خود را نشان می‌دهد: «سیاست در نگاه نهادی، مجموعه‌ای از دشواری‌های^۱ عمل جمعی در محیطی است که هرچند عاملان با زمینه‌های نهادی محدود می‌شوند، آنها همواره در پی به ثمر رساندن ترجیحات خاص خودشان هستند، نه ترجیحات فرایندهای توانمند و نهادهای توانمند که می‌توانند عامل را محدود کنند. پس در این حالت، آنچه حاصل می‌شود،

قواعدی برای بازی است که طرفین می‌پذیرند. در نتیجه نهادها، محدودیت‌های ساختاری مثبتی هستند که عمل جمعی در آنها شکل می‌گیرد. نهادها از طریق تأمین اطلاعات و انتخاب‌های در دسترس برای اعضای خود، زمینه‌ای را فراهم می‌کنند که افراد بتوانند بهترین استراتژی‌ها را انتخاب کنند» (Despina, 2013: 19).

با این نگاه، رئیس‌جمهور چونان مقام دوم رسمی کشور از دو حیطة نهادی می‌تواند ترجیحات خود را در مقام عامل انسانی پیش ببرد؛ یکی امکانات فاعلیتی-یعنی پایبندی به آرمان‌ها و ارزش‌های انسانی و حقوق شهروندی- در قانون اساسی و دومی امکانات نهادی که خود دو قسمت می‌شود: یکی ریاست قوه مجریه (همچون قوای دیگر) و دومی تنفیذ و امضای حکم ریاست جمهوری او به وسیله مقام رهبری.

در نهادگرایی هنجاری ما نمی‌توانیم فاعل انسانی را نادیده بگیریم، زیرا اساس اندیشه سیاسی هنجاری که از امر اخلاقی و چگونه باید بودن روابط انسانی و معیار بودن نظام‌های ارزشی برمی‌خیزد (برلین، ۱۳۸۵: ۱۴-۱۵)، بر دوش فرد قرار دارد. این عامل انسانی است که با اراده خود برای تحقق آرمان‌شهر به سختی می‌کوشد. محوریت نظریه سیاسی هنجاری، تحقق جامعه آرمانی و مطلوب با اراده خودمان است (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۵۰).

برجستگی نقش فاعل انسانی اخلاقی در نظریه سیاسی هنجاری هرگز به معنای خروج آن از حیطة نهادی و تحقق آن در خلأ نیست، بلکه تأکید بر اصطلاحاتی نظیر اداره تریبالات عمومی، ساختار صناعی (مانند لوباتان) نظام و سیستم، گفت‌وگو درون نهادها، قواعد و روال‌ها، دلیل بر شکل‌گیری عمل فاعل درون نهادهاست. بدین ترتیب وقتی ما از جایگاه فاعل انسانی برای رئیس‌جمهور بحث می‌کنیم، به این نظر داریم که او در مقام رئیس‌جمهور، نوعی تلقی از مسئولیت اجرای قانون اساسی دارد که به آرمان‌ها و ارزش‌های انسانی‌اش و به اعتقاداتش بازمی‌گردد و نه اصالتاً به جایگاه ریاست وی بر قوه مجریه. برای نمونه خاتمی بر آزادی مطبوعات، جامعه مدنی و اخلاق و فضیلت تأکید کرد، احمدی‌نژاد بر عدالت و برابری و روحانی بر حقوق شهروندی. تفاوت ارزش‌های این سه رئیس‌جمهور به‌عنوان فاعل انسانی، نشانه ترجیحات فردی آنهاست. همین ترجیحات درون فضای نهادی به ایجاد هیئت اجرای قانون اساسی یا منشور حقوق شهروندی می‌انجامد. آنکس که در فرایند معادلات سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی موفق به کسب رأی اکثریت می‌شود، پیش از آنکه یک عامل نهادی (نقش

اداری) باشد، واجد خصیصه‌های عاملیتی، فکری و رفتاری است که خود در بستر اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه خویش رقم می‌خورد. نهادگرایی جدید از همین رویکرد به توافقات فرهنگی، هنجارها و قالب‌های شناختی بها می‌دهد؛ زیرا آنها هستند که قدرت ترجیحات‌سازی دارند و برای فاعلان انسانی هویت می‌سازند. این هنجارها و ارزش‌ها و آرمان‌ها چنان غالبند که حتی بر قدرت عقلانیت نیز چیره می‌شوند و به صورت ناخودآگاه تعیین‌کننده می‌شوند (Despina, 2013: 19).

وقتی رئیس‌جمهور در فرایند انتخابات از قدرت رکن جمهوریت برخوردار می‌شود، سوگندنامه را امضا می‌کند و حکم تنفیذ را دریافت می‌کند (یعنی رکن اسلامیت). آنگاه او مسئولیت اجرای قانون اساسی را عهده‌دار می‌شود. نهادگرایان معتقدند که فاعل انسانی در جایگاه نهادی، یک فرد مسلوب‌الاختیار نیست؛ او در محیط نهادی به تأثیرگذاری موفق می‌شود. ایجاد هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی و یا تصویب سند منشور حقوق شهروندی از نتایج فاعلیت رئیس‌جمهور درون نهاد قوه مجریه است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی ج. ا. ایران واجد ظرفیت‌های خوبی از منظر نظریه سیاسی و علم سیاست است. به بیان دیگر آشکار ساختن این ظرفیت‌ها و تبیین آنها در فضای قانون، نهادهای سیاسی و نیازهای امروز می‌تواند در تحقق کارآمدی سیاسی در کشور مؤثر باشد. سندهای بالادستی، محتوای رأی مستقیم مردم، تنفیذ مقام رهبری و مسئولیت‌های متعدد انسانی رئیس‌جمهور، این جایگاه را از صرف ریاست بر قوه مجریه فراتر برده، نمایندگی امر ملی و مطالبات مردمی درباره ارزش‌هایی مانند آزادی، عدالت، حق الناس و برابری و حقوق شهروندی را به او اعطا می‌نماید. وجود چنین ظرفیت‌ها و منابعی برای رئیس‌جمهور می‌تواند توانمندی‌های او را در تعامل با حوزه رهبری و قوای مقننه و قضاییه و نهادهای دیگر کشور افزایش دهد و مطابق با روح و اصول قانون اساسی متعاقباً به گسترش و بهبود ظرفیت‌های نظام سیاسی در توسعه کشور کمک کند.

جایگاه رئیس‌جمهور در نسبت با رؤسای دو قوه دیگر دوماظوره است. در حالی که رئیس‌مجلس شورای اسلامی، مسئولیتی جز مدیریت بر مجلس و امور و فرایند

قانون‌گذاری ندارد و رئیس قوه قضائیه نیز عمداً نقش پسینی در اجرای عدالت و احقاق حق افراد و نیز بخشی از حقوق عمومی ایفا می‌کند، رئیس‌جمهور در درجه نخست باید به مردم پاسخگو باشد. مردم، مطالبات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را از رئیس‌جمهور پیگیری می‌کنند. او در متن ابعاد نهادی و آیینی زندگی و مناسبات جامعه مانند نوروز، جشن‌های ملی، سوگواری‌ها، رویدادهای ملی و بین‌المللی حضور دارد و بالاترین رأی را در مقیاس عددی و کمی از مردم می‌گیرد. وجه و بعد ملی او بسیار بارز است و شهروندان ایران که در خارج از کشورند نیز به او رأی می‌دهند.



منابع

- الهام، غلامحسین و سيدمصطفی ميرمحمدی ميبدي (۱۳۹۲) «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۳۷، بهار و تابستان، صص ۱۵۵-۱۷۷.
- برلین، آیزابا (۱۳۸۵) سرشت تلخ بشر، ترجمه ليلا سازگار، تهران، ققنوس.
- پیترز، گای (۱۳۸۶) نظریه نهادگرایی در علم سیاست، ترجمه فرشاد مؤمنی و فريبا مؤمنی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- دولت رفتار حقيقي، محمدرضا (۱۳۸۵) جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان های غیر دولتی با تأکید بر نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹.
- روزنامه شرق (۱۳۹۹) اختیارات رئيس جمهور از لوايح دوقلوی خاتمی تا گلایه‌های روحانی، شماره ۳۸۹۹، ۶دی ماه.
- علم‌الهدی سيدحجت الله و اميرحسین اصل زعيم (۱۳۹۲) «بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئيس جمهور در اجرای قانون اساسی به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، شماره ۴، صص ۷۹-۱۰۹.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- گرچی، علی‌اکبر و کامبیز نوروزی (۱۳۹۵) نشست تخصصی منشور حقوق شهروندی؛ تبلیغات انتخاباتی یا راهبرد عملیاتی، ایرنا، ۱۰ اسفند.
- مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۸۴) روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- واعظی، سيدمجتبی و حمید مسعودی (۱۳۹۶) تأملی در کارآمدی تضمین های حاکمیت قانون در قوه مجریه ایران و انگلستان، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، شماره ۱۹، ۲۰-۴۰.
- هاشمی، سيدمحمد (۱۳۸۰) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ سوم، تهران، داده‌گستر و میزان.
- پایگاه‌های خبری فرارو، خبرآنلاین، انتخاب، همشهری آنلاین، جهان‌نیوز و عصر ایران.

Dellepiane, Avellaned, Sebastian, (2006) Good governanee, insfitutios and economic development: bdyond the conventional wisdom, in forum de recera University at pameufahre, Barcelona.

DespainaGrigriadou (2013) explaining institutional dynamics within local partnership: the case of “equal II and leader in Grete, PhD, thesis, University of Nottingham.

Fassbender, Bardo (2009) the united nations charter and the constitution of the international community, martin Nijhaff publishers, USA.

- Murphy, Colleen (2010) a moral theory of political reconciliation, cambridge University press.
- Strauss, David A (1999) What is Constitutional Theory? CALIFORNIA LAW REVIEW, vol 81, pp 581-592.
- Vandeveld, pol (2007) ed. Issues in interpretat vonthearg, Milwaukee, Marquette University press.
- Wu, Yuxin (2009) new institutinalism politics: integeation of old institutinalism and other methologies, Asian social science journal, vol. 5,no. 9.
- www.rouhani.ir
- www.dolat.ir

