

جایگاه رئیس جمهور در

رژیم‌های سیاسی مختلف

احمد رنجبر*

چکیده

در عالی‌ترین سطح اجرایی هر کشور، مقام ریاست دولت - ملت قرار گرفته که در رژیم‌های جمهوری، متصدی این مقام، ریاست جمهوری است. جایگاه و نقش این مقام در قوه مجریه و در ارتباط با قوای دیگر بسته به نحوه تفکیک قوا در قانون اساسی و استخوان‌بندی سیاسی کشور در جمهوری‌های مختلف، متفاوت است؛ به گونه‌ای که بعضاً شباهت این رژیم‌ها را با یکدیگر سخت کم‌رنگ می‌سازد.

این مقاله ضمن بررسی جایگاه و نقش رئیس جمهور در قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران، انواع رژیم‌های جمهوری اعم از ریاستی، نیمه ریاستی و پارلمانی و شباهت‌ها و تفاوت‌های موجود میان این رژیم‌ها را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد.

* کارشناس ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر سیاسی

مقدمه

در عالی‌ترین سطح اجرایی هر کشور مقام ریاست دولت - ملت قرار گرفته است. این نهاد شاخص جامعه سیاسی و نماد موجودیت یک کشور به‌شمار می‌آید. عملکرد این مقام در قانون اساسی یا استخوان‌بندی سیاسی هر کشور متفاوت است و اختیارات و وظایفی که به‌عنوان ابزار قدرت به این مقام اعطا شده از «مطلق» تا صرفاً «نمایشی» یا تشریفاتی سیر می‌کند. ریاست کشور ممکن است یک فرد موروثی، یک شخص انتخابی یا این‌که دو یا چند نفر باشند. بنا به عادت، شیوه‌گزینش این شخص یا اشخاص نشان‌دهنده شکل رژیم سیاسی آن کشور است. وقتی می‌گوییم رژیم سلطنتی، رژیم جمهوری یا رژیم کنوانسیون‌ی یا شورایی منظور نحوه‌گزینش این مقام است، بی‌آن‌که بتوان لزوماً محتوای واقعی یا شکل واقعاً موجود رژیم را بدین وسیله تبیین کرد.

رژیمی که در رأس قوه مجریه فرد یا افراد انتخابی قرار گرفته باشند در اصطلاح رژیم جمهوری اطلاق می‌شود و به رئیس دولت - ملت که برگزیده و مبعوث شهروندان باشد، رئیس‌جمهور می‌گویند.

جمهوریت از نظر لغوی و برداشتی که متفکران باستان از آن داشته‌اند معادل و مرادف با حکومت مردمی است، بنابراین رژیم جمهوری همان مردم‌سالاری است که ارسطو آن را صورت صحیح دموکراسی دانسته و در طبقه‌بندی خود آن را در برابر رژیم‌های سلطنتی (حکومت یک‌فرد) و آریستوکراسی (حکومت عده‌ای محدود) قرار داده است.^۱ در جمهوری ملاک گزینش است، بر خلاف رژیم پادشاهی بر اساس وراثت، یا خلاف آریستوکراسی امتیازات مادی و خانوادگی یا حتی شایستگی و صلاحیت نیست، بلکه مقبولیت نامزد انتخابات و وجهه سیاسی و اجتماعی وی در مقابل رأی‌دهندگان است که در مقطعی از زمان کرسی ریاست را برایش فراهم می‌کند؛ هر چند ممکن است ضوابط و

۱. البته دموکراسی در معنای مورد نظر ارسطو، یعنی تسلط عوام و توده‌ها به جای استقرار حکومت عدل و قانون که جمهوری همواره در خطر تبدیل به آن قرار دارد، اکنون دیگر جایی ندارد. امروزه جمهوری مرادف با دموکراسی و یکی از اشکال آن است.

معیارهای مذکور در زمان برگزاری انتخابات، معیار سنجش رأی‌دهندگان قرار گیرد که در این جا نیز همانند نظام پادشاهی، نحوه وصول قدرت، مشخص کننده شکل رژیم سیاسی است، بی آن‌که به درستی نشان‌دهنده محتوای واقعی آن باشد.

اما قطع نظر از شکل رژیم (سلطنتی، جمهوری و شورایی) مقام ریاست قاعداً از وضع حقوقی ویژه‌ای برخوردار است که وی را از سایر کارگزاران حکومتی برجسته و ممتاز می‌سازد؛ از لحاظ تشریفات رسمی، وی برترین شخصیت جامعه به شمار می‌آید. تمامی مقامات سیاسی، اداری، نظامی و دیپلماتیک زیر دست او قرار دارند. رئیس دولت - ملت، قاعداً از مسئولیت مبرا است. منظور از مسئولیت در این زمینه، مسئولیت عام در برابر جامعه و شهروندان نیست، بلکه مسئولیت نهادی در برابر ارکان قدرت نظیر پارلمان و غیره است. در رژیم‌های پادشاهی قداست این جایگاه و پیشینه تاریخی آن چنین وضع حقوقی را ایجاد می‌کند. از این رو در رژیم‌های سلطنتی، پادشاه معمولاً از مسئولیت سیاسی و جزایی مبرا است، حال آن‌که در رژیم‌های جمهوری، این عدم مسئولیت معمولاً جنبه سیاسی دارد. این‌که چه دلایلی توجیه‌گر این عدم مسئولیت سیاسی رؤسای جمهور در برابر پارلمان است و چه تدابیری برای تضمین آن اندیشیده شده، سؤالی است که در جمهوری‌های مختلف، بعضاً پاسخ‌های مختلفی دارد.

انواع رژیم‌های جمهوری

رژیم جمهوری در مقابل رژیم پادشاهی قرار می‌گیرد. جمهوری یعنی رژیمی که در رأس قوه مجریه فردی به عنوان رئیس‌جمهور قرار دارد. با توجه به اهمیت قوه مجریه به عنوان دستگاه حکومتی و تجسم بخش نهادهای «فرمانروا»، نحوه تعیین ریاست آن همواره تعیین‌گر نام رژیم‌های سیاسی بوده است. رژیم جمهوری انواع مختلفی دارد که از نظر استخوان‌بندی سیاسی مشهود در قوانین اساسی (واقعیات زندگی سیاسی به کنار) شاید بعضاً تنها وجه اشتراکشان برخورداری از نهاد ریاست جمهوری باشد. همین نکته در رژیم‌های پادشاهی نیز صادق است. پادشاهی مشروطه که الگوی حکومتی برخی دموکراسی‌های مدرن

است صورت تکامل یافته رژیم پادشاهی مطلقه یعنی ابتدایی ترین شکل حکومت است که پس از گذار از فراز و نشیب‌های مختلف و پشت سر گذاردن رژیم‌های پادشاهی محدود یا مشروطه نیم‌بند، به صورت آرمانی خود که همان حکومت پادشاهی پارلمانی یا مشروطه سلطنتی است، دست یافت. البته باید گفت که چنین فرایند تکاملی در شکل‌گیری انواع رژیم‌های جمهوری ابتداً در کار نبوده است. در واقع رژیم جمهوری با استقرار حکومت ایالات متحده آمریکا در قرن هجدهم به عنوان یک الگوی موفق پا به عرصه وجود نهاد و جمهوری‌های دیگر یا در عمل صورت استحاله یافته الگوی امریکایی بوده (جمهوری‌های امریکای لاتین) یا بنا به ملاحظاتی از جمله جلوگیری از امکان زیاده‌خواهی قوه مجریه یا جلوگیری از بروز بن‌بست میان رئیس‌جمهور و پارلمان (که همان گونه که خواهیم دید، دو خطری که به کارگیری الگوی امریکایی همواره به همراه دارد) به وجود آمده‌اند. به این ترتیب سه نوع رژیم جمهوری را می‌توان از هم تمیز داد: ریاستی، پارلمانی و نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی (شبه ریاستی). جایگاه و نقش رئیس‌جمهور در قوه مجریه و در روابط میان قوای حاکم در هر یک از این سه نوع جمهوری‌ها متفاوت است. از این رو ما ناگزیر جایگاه رئیس‌جمهور در قوه مجریه و نقش وی در تعامل با قوای دیگر در هر یک از این سه نوع جمهوری را به تفکیک مورد تحلیل قرار می‌دهیم.

قوه مجریه و جایگاه رئیس‌جمهور در جمهوری‌های ریاستی

جمهوری ریاستی رژیمی است که در آن رئیس‌حکومت یا قوه مجریه، رئیس مملکت یا دولت نیز هست. این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست. قوه مجریه را به رئیس‌جمهوری می‌سپارند که خود برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده می‌شود. از سوی دیگر اعضای قوه مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه، به وسیله مردم و برای مدت مشخصی تعیین می‌شوند. به عبارت دیگر حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند؛ یک برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه. دو قوه نظراً در یک سطح قرار دارند و دارای پشتوانه مردمی مساوی هستند. هیچ کدام از دو قوه

نمی‌تواند دوره کارکرد قوه مقابل را از راه انحلال یا سقوط کوتاه کند. نه حکومت قادر است پارلمان را منحل کند و نه نمایندگان پارلمان توانایی آن را دارند که رئیس‌جمهور و وزرای او را از کار برکنار کنند.

عنوان «ریاستی» از این حیث رایج شده که در این نظام، رئیس‌جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه رئیس مملکت یا دولت و رئیس حکومت یا قوه مجریه، در هدایت و راه بردن سیاست و فرمانروایی کشور نقش درجه اول را برعهده دارد. از این رو مجریه ریاستی، یک رکنی است: رئیس‌جمهوری در قالب اختیارات و وظایفی که قانون اساسی به وی اعطا کرده است، ریاست قوه مجریه را برعهده دارد. عزل و نصب وزرا توسط وی انجام می‌گیرد و وزیران که اغلب در این نظام دبیر^۱ نامیده می‌شوند پایین‌تر از رئیس‌جمهور قرار داشته و تنها در برابر وی پاسخگو می‌باشند و لذا حیات قوه مجریه وابسته به اراده و تصمیم پارلمان نیست.^۲

به عبارت دیگر در این نظام قوه مجریه برخلاف رژیم‌های پارلمانی سلسله مراتبی است. بدین ترتیب که وزیران کاملاً وابسته به حکومت و رئیس دولت هستند و در واقع همکاران ساده رئیس‌جمهور تلقی می‌شوند و عزل و نصب آن‌ها برعهده این مقام است. البته میزان سلسله مراتبی بودن این نظام‌ها همیشه یکسان نیست؛ مثلاً رئیس حکومت نمی‌تواند بنا به خواسته خود وزیران را تعیین یا عزل کند. پیچیدگی موضوعات، به‌ویژه موضوعات اقتصادی و اجتماعی، بسیاری از رؤسای حکومت را مکلف می‌سازد که برخی مدیران و رؤسای کشوری سرشناس را منصوب کنند. افزون بر این هر وزیر نیز اغلب ارتباط نزدیکی با مسئولان وزارتخانه‌ای که در رأس آن قرار دارد، برقرار می‌کند. در نتیجه از قدرت به نسبت مستقلی برخوردار می‌شود که رئیس حکومت ممکن است در کنترل آن دچار مشکلاتی شود.

این وضعیت به‌ویژه در قوه مجریه ایالات متحده امریکا قابل توجه است: و به سختی

1. Secretary

2. ر.ک. به: دکتر ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، (تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱)،

جلد اول، ص ۳۵۴-۵.

می‌توان قوه مجریه این کشور را سلسله مراتبی دانست. وزارتخانه‌ها وسیع هستند و بنابراین امپراتوری‌هایی خود سامان را پدید می‌آورند. افزون بر این، هرگونه رابطه عمودی موجود میان سران وزارتخانه‌ها و رئیس‌جمهور تحت‌الشعاع روابط افقی میان هر وزارتخانه و کنگره و به‌ویژه روابط آن‌ها با کمیته‌های مربوطه در کنگره قرار می‌گیرد؛ چرا که وزارتخانه‌ها سعی دارند از تخصیص بودجه‌هایی که نیاز دارند مطمئن شوند. سرانجام ارتباط به وجود آمده میان وزارتخانه‌ها و گروه‌های مختلف ذی‌نفع باعث کاهش هر چه بیش‌تر استحکام حلقه‌های سلسله مراتبی میان وزارتخانه‌ها و رئیس‌جمهور می‌شود. که برای علاج این عارضه، رؤسای جمهوری از زمان اف.دی. روزولت در دهه ۱۹۳۰ به شکل فزاینده‌ای، دفترهای شخصی بزرگی پدید آورده‌اند که هدف از آن نظارت و هماهنگی کردن فعالیت‌های وزارتخانه‌ها به منظور تضمین اجرای سیاست‌های ریاست جمهوری است.^۱

اساساً نظام ریاستی مولود قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده امریکاست. در این کشور در کنار یک کنگره (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) که با رأی همگانی انتخاب می‌شود و وظیفه‌اش وضع و تهنید و تجدید قوانین است؛ یک رئیس‌جمهور انتخابی از سوی مردم، قوه اجرائیه را در اختیار دارد؛ از آن‌جا که رئیس‌جمهور خود نتیجه آرای ملت امریکاست و از سوی پارلمان برگزیده نشده، از جایگاه بسیار بالایی برخوردار است. وزرای خود را، خود نصب و عزل می‌کند و لذا آنان در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارند؛ یعنی کنگره نمی‌تواند با رأی عدم اعتماد، آن‌ها را از کار برکنار کند. از سوی دیگر رئیس‌جمهور نیز از حق انحلال پارلمان برخوردار نیست. خلاصه در روابط میان دو قوه، اصل بر برابری، همترازی، استقلال و عدم دخالت است. لکن در عمل قضیه به گونه دیگری است: در قوه مجریه ریاستی به سبک امریکا، رئیس‌جمهور می‌تواند تصویب قوانین خاصی را در پیام سالانه خود به کنگره، پیشنهاد کند، یا استراتژی‌های ویژه‌ای را در تصمیم‌های تقنینی بخواهد که البته کنگره در قبول یا رد آن آزاد است (مستند به بخش ۳ اصل ۲ قانون اساسی امریکا).

۱. ر.ک. به: ژان بلاندل، حکومت مقایسه‌ای، ترجمه علی مرشدی‌زاد، (تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸)، ص ۳۷۹-۸۰.

رئیس‌جمهور نسبت به مصوبات گوناگون کنگره، یک بار حق «وتوی تعلیقی» دارد؛ یعنی می‌تواند با ذکر دلایل اجرای قانون مصوب را معلق کند.^۱ ولی هریک از مجالس نمایندگان و سنا هنگام بحث مجدد در باب همان لایحه، در صورتی که با اکثریت دو سوم آرا آن را تصویب کرد، قانون قابل اجرا خواهد بود (اصل ۱، بخش ۷، بند «۲»). معاون رئیس‌جمهور، ریاست مجلس سنا را برعهده دارد (اصل ۱، بخش ۳، بند «۴»). همین‌طور، مجلس سنا در برخی امور اجرایی مداخله می‌کند. چنان‌که انعقاد معاهدات بین‌المللی و انتصاب سفرا، وزرا و کارکنان عالی‌رتبه اجرایی، قضات دیوان‌عالی و سایر مقامات ایالات متحده را که انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر نشده از سوی رئیس‌جمهور باید حتماً با رضایت و موافقت دو سوم اعضای سنا باشد^۲ (اصل ۲، بخش ۲، بند «۲»).

ظاهراً این امور با تفکیک «مطلق» قوا مغایر به نظر می‌رسد. در مورد لزوم تأیید سنا برای انتصاب وزرا و مقامات عالی‌رتبه اجرایی تنها توجه در حقوق امریکا این است که نصب وزرا عملی صرفاً اداری است و از اهمیت سیاسی مبری است و وزیران در واقع همکاران اداری رئیس‌جمهور می‌باشند، نه از مقامات صرفاً سیاسی. پس بر خلاف رژیم‌های پارلمانی که در آن وزیران عوامل سیاسی دولت به شمار می‌آیند، اینان به منزله کارکنان عالی‌رتبه دولت هستند. لذا قاعده دخالت سنا در تعیین کارکنان عالی‌مقام، در مورد وزرا نیز جاری

1. باید توجه داشت که نظر به برقراری تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوا در جمهوری‌های ریاستی به سبک امریکا این حق رئیس‌جمهور منحصر به وتو یا رد کلی و یک‌باره مصوبات کنگره ("Package" or "block" veto) می‌شود و وی قاعدتاً نباید از وتوی جزئی یا تفکیک میان بخش‌های مصوبه یا به شکل مثبت، جرح و تعدیل مصوبات برخوردار باشد. در مورد اهمیت چنین اختیاراتی در افزایش قدرت رؤسای جمهور و ریشه‌های آن در جمهوری‌های امریکای لاتین ر.ک. به:

"The origins of presidential Conditional Agenda setting power in latin America". [on line]. <http://www.polisci.ucla.edu/tesbelis/condghistory.doc>. [Accessed on march 12, 2005].

2. معمولاً نخستین دسته از انتصابات که رئیس‌جمهور در کابینه انجام می‌دهد، مورد پذیرش قرار می‌گیرد. به‌طور معمول، افراد نصب شده در دولت امریکا با تک‌تک سناتورهای کمیسیون مربوطه شخصاً دیدار می‌کنند و پس از کسب تأیید آن‌ها می‌کوشند در تمام دورانی که برسر کارند با آن کمیسیون رابطه دوستانه و کاری خود را حفظ کنند. ر.ک. به: دیوید ام اولسون، نهاد‌های مردم‌سالار قانونگذاری (دیدگاهی - مقایسه‌ای)، ترجمه علیرضا طیب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۴۵.

است. شکل فدرالی حکومت امریکا نیز در این امر نقش فوق‌العاده‌ای داشته است؛ مجلس سنا که به طور برابر از نمایندگان ایالات تشکیل شده، با دخالت در انتصاب سنا نخواهد گذاشت که وزیران مثلاً از یک یا چند ایالت برگزیده شوند، بلکه حقوق ایالات کوچک نیز مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.^۱

از موارد دیگری که مغایر تفکیک مطلق قوا در قانون اساسی امریکا جلوه می‌کند، این است که مطابق اصلاحیه دوازدهم قانون اساسی امریکا اگر هیچ کدام از نامزدهای ریاست جمهوری و معاونان وی نتوانستند اکثریت مطلق آرای رأی‌دهندگان را به دست آورند، مجلس نمایندگان، رئیس‌جمهوری و سنا، معاون وی را انتخاب می‌کند.

اگر موضع اجتماعی رئیس‌جمهوری را در امریکا در نظر بگیریم و اختیارات وی را با اختیارات کنگره با دقت بسنجیم، در همان وهله نخست به برتری رئیس‌جمهور نسبت به سایر قوای خواهیم برد. شاید تعادل قوای موجود در این مملکت را بتوان با نظام فدرالی این کشور و سازوکار و اختیارات سیاسی ایالات مرتبط دانست. همچنین توفیق نسبی آن را در عمل با وجود استنتاجات حقوقی، به سبب سازگاری این رژیم با خلیات مردم امریکا در نظر گرفت. زیرا نظیر این شیوه در کشورهای امریکای لاتین و بعد از جنگ جهانی دوم در آفریقا برای تمرکز قوا در کف رئیس‌جمهور و ایجاد گونه‌ای ریاست‌گرایی در عمل به سوی نوعی شبه دیکتاتوری سوق داده شده است.^۲

از خطرات دیگری که همواره رژیم‌های ریاستی را تهدید می‌کند امکان بروز بن‌بست میان قوه مجریه و مقننه است؛ استقلال نسبی دو قوه از یکدیگر و برخورداری آنان از پشتوانه مساوی آرای مردمی، دمکراسی‌های ریاستی را همواره با خطر اختلاف نهادی و بروز بحران حل‌ناشدنی میان دو قوه مجریه و مقننه و در نتیجه تزلزل حاکمیت دمکراتیک مواجه می‌سازد. البته امکان بروز این خطر در رژیم‌های دارای سیستم چند حزبی بیش‌تر است. چرا که هر قدر احزاب بیش‌تر باشند، سهم حزب متبوع رئیس‌جمهور در پارلمان

1. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۵۲۵.

2. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۵۲۵.

کم‌تر خواهد بود و در نتیجه امکان بروز اختلاف افزایش خواهد یافت. هر چند این نکته همیشه درست نیست و نمی‌تواند مبنای تبیین روابط قوای مجریه و مقننه در رژیم‌های ریاستی قرار گیرد؛ چرا که بن‌بست در روابط دو قوه، بیش از آن که محصول وجود احزاب مخالف دولت در پارلمان یا تعدد آن‌ها باشد، نتیجه ائتلاف احزاب مخالف است که همیشه دست‌یافتنی نیست. به هر حال این خطر را می‌توان با یکسری تمهیدات انتخاباتی، از جمله مقرر کردن کسب اکثریت مطلق آرا برای تصدی پست ریاست جمهوری و نیز برگزاری هم‌زمان انتخابات ریاست جمهوری و پارلمان و نیز افزایش دیسپلین حزبی تا حدود زیادی برطرف نمود.^۱

قوه مجریه و جایگاه رئیس‌جمهور در جمهوری‌های پارلمانی

جمهوری‌های پارلمانی همانند رژیم‌های پادشاهی پارلمانی در قالب تفکیک نسبی قوا یا ارتباط بین قوا پدید آمده است. دو قوه مجریه و مقننه اگر از حیث اندامی از هم متمایزند، دوایر عملکرد آن‌ها یکدیگر را قطع می‌کنند. یعنی در حیطه وظایف هریک از قوا، نقاط مشترکی وجود دارد که قانون، کم و کیف و میزان اختیارات هریک را در این حوزه‌های معین، مشخص می‌سازد.

به علاوه هر کدام از قوا دارای ابزارها و وسایل قانونی تأثیرگذار بر یکدیگرند. این ابزارها به شکلی تعبیه شده که در اغلب موارد ضمن آن که فعالیت‌های دو قوه را به هم ربط می‌دهد، هر کدام از آن‌ها را سد و مانع زیادت‌خواهی قوه مقابل قرار داده است.^۲

گفته شد که یکی از خطراتی که همواره رژیم‌های ریاستی را تهدید می‌کند، با توجه به استقلال قوه مجریه و رئیس‌جمهور از پارلمان، برهم خوردن تعادل قوا به سود قوه مجریه است که در نهایت ممکن است نظام حاکم را به سمت تمرکز قوا در کف رئیس‌جمهور و

1. ر.ک. به:

"Minority Presidents and Types of Government in Latin America" [on line].
"http://136.142.158.105/Lasa 2003/ Negretto Gabriel.pdf". [Accessed on March 13, 2005].

2. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۵۵۳-۴.

ایجاد گونه‌ای ریاست‌گرایی سوق دهد. بر این اساس ظاهراً سنت جمهوریخواهی اروپایی چندان مساعد با انتخاب رئیس‌جمهور توسط مردم نبوده است. زیرا گفته می‌شود اگر رئیس‌جمهور نیز مانند مجالس مقننه از پشتیبانی مستقیم حاکمیت ملی برخوردار باشد، ممکن است در صدد سوء استفاده از آن برآید و ضمن این که خود را مانند پارلمان مظهر اراده مردم می‌داند، به سوی خودکامگی گرایش پیدا کند. بنابراین ملاحظه می‌شود که رئیس‌جمهور به وسیله پارلمان انتخاب شود نه توسط رأی‌دهندگان. در این شیوه، هم حاکمیت پارلمان محفوظ می‌ماند و هم این کار با سادگی و سهولت بیشتری انجام می‌گرفته است. لذا تعیین رئیس‌جمهور به وسیله پارلمان، نخستین ابزار نظارت دستگاه قانونگذاری بر اعمال قوه مجریه است.

در ممالکی نظیر هندوستان که ساخت سیاسی آن‌ها فدرالی است، علاوه بر پارلمان، نمایندگان حکومت‌های ایالات یا شهرداری‌ها نیز در انتخاب رئیس‌جمهوری مشارکت می‌کنند و مداخله پارلمان در این امر انحصاری نیست. در ایتالیا، علاوه بر نمایندگان و سناتورها، سه نفر نماینده از هر شورای منطقه‌ای در مجموع هیأت انتخابیه ریاست‌جمهوری را تشکیل می‌دهند.^۱

پیش از این اشاره شد که مقام ریاست‌دولت - ملت اعم از پادشاه یا رئیس‌جمهور دارای وضع حقوقی ویژه‌ای است که آن را از سایر کارگزاران حکومتی متمایز می‌سازد؛ از جمله آن‌ها عدم مسئولیت سیاسی این مقام در برابر قوای دیگر مملکتی و به ویژه پارلمان است. عدم مسئولیت رئیس‌جمهور (یا پادشاه) به دلیل اهمیت نهادی است که وجود آن مبین تداوم و استمرار و ثبات دولت - ملت تلقی شده است و احترام به این مرجع تضمین‌کننده استحکام این نهاد به شمار می‌آید. در جمهوری‌های ریاستی، با توجه به عدم مسئولیت قوه مجریه در برابر پارلمان، رئیس‌جمهور علاوه بر ریاست مملکت و دولت، عهده‌دار نقش نخست‌وزیری و ریاست حکومت نیز هست. یعنی افزون بر اجرای اختیارات ریاست قوه اجرائیه و داشتن نقش نمادین مرسوم، ریاست شورای وزیران را نیز متقبل است

۱. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۵۲۳-۴.

و این اختلاط مشکل حقوقی ایجاد نمی‌کند. اما در جمهوری‌های پارلمانی با توجه به مسئولیت قوه مجریه در مقابل قوه مقننه که شاخص همه رژیم‌های پارلمانی است، اختلاط ریاست دولت و ریاست حکومت، رئیس‌جمهور را در برابر پارلمان پاسخگو می‌سازد. از این رو در جمهوری پارلمانی (و اساساً تمامی رژیم‌های پارلمانی) قوه مجریه دو رکنی است. یعنی در رأس آن دو مقام متمایز قرار دارند. یکی رئیس دولت - کشور که رئیس‌جمهور است و دیگری رئیس هیأت وزیران یا رئیس حکومت که اولی مقامی غیر مسئول و دومی همراه با اعضای کابینه خود مسئول در برابر پارلمان است.

تجزیه قدرت اجرایی به دو قسمت و سپردن هر قسمت به رکنی جداگانه به گمان عده‌ای از حقوقدانان اساسی، تدبیری است برای غیرمتمرکز کردن قدرت و در نتیجه ایجاد برابری مجریه با مقننه که این قوه اخیر، عادتاً در برابر حکومت در موضع ضعیف‌تری قرار دارد. زیرا با این وسیله از تمرکز تمامیت قدرت در رأس هرم اجرایی جلوگیری می‌شود و از خطر ایجاد دیکتاتوری و خودکامگی تا حدودی می‌کاهد.

به طور کلی اساس تعادل در رژیم‌های پارلمانی اعم از جمهوری و پادشاهی بر دو اساس استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزرا در برابر پارلمان و دیگری حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه است چرا که رئیس حکومت^۱ به وسیله پادشاه یا رئیس‌جمهور تعیین می‌گردد و پس از توافق یا تمایل اکثریت نمایندگان به این سمت منصوب می‌شود. نخست وزیر، وزرا را خود انتخاب کرده به پارلمان معرفی می‌نماید و در ضمن اصول برنامه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را برای نمایندگان تشریح می‌کند. اگر اکثریت نمایندگان به وزرا رأی اعتماد دادند، حکومت مستقر شده و به فعالیت می‌پردازد. لکن پارلمان حق دارد در صورتی که مشی حکومت یا هیأت وزراء را موافق میل خود نیافت، با صدور رأی عدم اعتماد آن را واژگون کند.

انحصار تعیین نخست وزیر در بیش‌تر قوانین اساسی رژیم‌های پارلمانی (یا نیمه پارلمانی) بر عهده رئیس دولت - ملت نهاده شده است. زیرا نخست‌وزیر باید از

اعتماد اکثریت اعضای پارلمان برخوردار باشد، در عین حال باید اعتماد رئیس دولت - کشور را نیز دارا باشد، یا دست کم شخص تعیین شده مورد پذیرش ریاست قوه اجرایی باشد تا اصل هماهنگی و سلسله مراتب اجرایی نیز مراعات شود. به هر حال در این اصطلاح «تعیین» دو مفهوم نهفته است: اول گزینش و دوم انتصاب. گزینش یعنی انتخاب از میان نامزدهای موجود مختلف که مفهومی سیاسی است و انجام آن مستلزم باز بودن دست رئیس جمهور (یا پادشاه) است تا بتواند از میان نامزدهای مختلف یکی را برگزیند. در حالی که می‌دانیم رؤسای قوه اجرایی در این مورد کاملاً آزاد نیستند و الزامات مختلف سیاسی، اراده و اختیار آنان را در تعیین نخست وزیر محدود یا سلب می‌نماید. کسی باید برای این سمت تعیین شود که احتمالاً یا یقیناً از پشتیبانی اکثریت اعضای پارلمان برخوردار باشد.

در نظام‌های چندحزبی، رئیس دولت - ملت هنگام استعفای حکومت یا بحران کابینه باید لزوماً آشتی دادن چند حزب یا نزدیک کردن گرایش‌های مختلف چند گروه پارلمانی حزبی و اخذ توافق آنان را در باب اشخاص و اعضای کابینه و همچنین برنامه دولت را وجه همت خود سازد، تا هنگام معرفی نخست وزیر و هیأت وزرا به پارلمان، با مخالفت اکثریت پارلمان مواجه نگردد. نقش رئیس جمهور ایتالیا هنگام بحران هیأت دولت در این زمینه بسیار قابل مطالعه است. به هر حال امروز اختیارات رئیس دولت - ملت محدود به عمل حقوقی انتصاب است که با صدور فرمان یا سندی شبیه آن، سلسله اقدامات سیاسی موجود را رسمیت می‌بخشد.^۱

جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه، ایتالیا و ترکیه نمونه‌هایی از جمهوری‌های پارلمانی هستند.

قوه مجریه و جایگاه رئیس جمهور در جمهوری‌های شبه ریاستی

۱. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۳۸۵-۶.

(نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی)

دوگانگی مجریه و استقرار رئیسی غیر مسئول مانند پادشاه یا رئیس‌جمهوری (که به هر حال برای مدتی ثابت است)، پیوسته مورد انتقاد و عیب‌جویی آن دسته از صاحب‌نظرانی بوده که از قوه مجریه و احتمال تمرکز قوا در مقام فوقانی آن بیم داشتند. در بیش‌تر مواقع استدلال می‌شده که رئیس‌دولت - ملت غیرمسئول، به صورت شخصیتی خطرناک یا عنصری بی‌خاصیت در خواهد آمد که در هر دو صورت، ایجاد آن خلاف دوراندیشی است.

از سوی دیگر تجارب کشور فرانسه و مشکل دیرینه ضعف قوه مجریه در این کشور که سیستم چند حزبی و انتخابات تناسبی نیز به آن دامن می‌زد، این کشور و سپس کشورهای دیگر را به راه‌حل عمل‌گرایانه‌ای در برخورد با مشکل رابطه میان قوه مجریه و مقننه کشانید که ضمن حفظ ویژگی‌های رژیم‌های پارلمانی از مزایای جمهوری‌های ریاستی نیز سود می‌برد. ژنرال دوگل، قهرمان ملی فرانسه و بانی جمهوری پنجم فرانسه در یکی از سخنرانی‌های خود که بازتاب تاریخ قانون اساسی فرانسه است، گفت:

«قوه مجریه نباید از پارلمانی سرچشمه بگیرد که از دو مجلس تشکیل می‌شود و قدرت تقنینی را اعمال می‌کند. اگر چنین باشد، خطری واقعی در باب آشفتگی و سردرگمی هر دو قوه وجود دارد؛ مضافاً این‌که دولت چیزی بیش از مجموعه‌ای از نمایندگان [متعلق به گروه‌های ذی‌نفع پارلمانی] نخواهد بود»^۱.

ژنرال دوگل، افزایش اختیارات رئیس‌جمهور را راهی برای متوقف کردن توالی دولت‌های ضعیف و ناپایدار تلقی می‌کرد. از این رو در قانون اساسی جدید، رئیس‌جمهور باید نقشی واقعی و عینی در اداره کشور می‌داشت. اختیارات استثنایی رئیس‌جمهور در قانون اساسی جدید فرانسه، نمودار اراده قانونگذاران جمهوری پنجم برای اعتلای قدرت رئیس‌دولت - ملت و تسلط داورگونه وی بر تمامی دستگاه‌های حکومتی است.

در این نظام نیز مجریه دو رکنی است. یکی رئیس‌دولت - ملت که برخلاف

۱. ر.ک به: کاترین الیوت و کاترین ورنون، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده، مرکز پژوهش‌های مجلس

جمهوری‌های پارلمانی نه برگزیده پارلمان بلکه با آرای مستقیم یا غیرمستقیم مردم انتخاب می‌شود و طبعاً دارای اختیارات گسترده‌تری از رئیس‌جمهور منتخب پارلمان یا توسط انتخابات محدود است و دیگری رکن مسئول مجریه یعنی نخست‌وزیر (رئیس حکومت) و وزیران که در برابر پارلمان مسئولیت دارد. یعنی از یکسو، رئیس‌جمهوری، علاوه بر نقش ریاست مملکت و دولت، در برخی امور اجرایی نیز دست بازتری دارد و قدرت نظارت و داوری وی در مورد سایر قوا وسیع است و از سوی دیگر نخست‌وزیر به‌عنوان رئیس حکومت و وزیران که منصوب رئیس‌جمهوری (رئیس دولت) هستند، پاسخگوی پارلمان نیز می‌باشند.^۱ این نوع رژیم سیاسی که موريس دوره، حقوقدان شهیر فرانسوی آن را نیمه ریاستی نامید، اکنون شایع‌ترین سیستم حکومتی در اروپا و نیز آسیای مرکزی است؛^۲ اما نمونه کلاسیک آن را باید در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه جستجو کرد.

قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه نقش اصلی سیاسی و اجرایی را به رئیس‌جمهوری سپرده است. هدف از افزایش اقتدار ریاست جمهوری همان گونه که اشاره شد، ایجاد ثبات و تداوم لازم در مقابل تزلزل حکومت در جمهوری چهارم این کشور بوده است. علاوه بر کارکردهای تشریفاتی سنتی مانند به حضور پذیرفتن مقامات خارجی و یک نقش عام به عنوان «حافظ قانون اساسی و ضامن استقلال ملی»، رئیس‌جمهوری دارای شمار کثیری از وظایف خاص است که او را به پایه و اساس فرایندهای حکومتی تبدیل می‌کند که اجماًلاً به بررسی آن می‌پردازیم.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. کارکردهای عام رئیس‌جمهور

۱. پیشین، ابوالفضل قاضی، ص ۵۵.
۲. بجز ترکمنستان، تمامی جمهوری‌های آسیای مرکزی به علاوه فدراسیون روسیه. برای مطالعه قوانین اساسی این کشورها ر.ک. به: قوانین اساسی فدراسیون روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی، ترجمه دکتر الهه کولایی (طبرستانی)، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷.

اصل پنجم قانون اساسی فرانسه را می‌توان به عنوان نوعی بیانیه راجع به وظیفه و رسالت رئیس‌جمهور تلقی کرد. این اصل هیچ اختیار مشخصی به رئیس‌جمهور اعطا نمی‌کند، اما نحوه انشای آن آشکارا نشان می‌دهد که نقش رئیس‌جمهور، بیش از نقش سنتی او به عنوان «رئیس تشریفاتی» کشور است. اصل پنجم اشعار می‌دارد:

«رئیس‌جمهور پاسدار قانون اساسی است. او از طریق میانجیگری و حکمیت، فعالیت صحیح مقامات عمومی کشور و بقای کشور را تضمین می‌کند. رئیس‌جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی و اجرای معاهدات است.»

الف) پاسدار قانون اساسی

این همان نقشی است که امروز رئیس‌جمهور در ایفای آن با شورای قانون اساسی سهیم است که یکی از وظایف آن نظارت بر انطباق قوانین ارگانیک و معمولی، آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان و معاهدات بین‌المللی با قانون اساسی است.

ب) میانجی و حکم

اصطلاح میانجی‌گری به غایت انعطاف‌پذیر است و به روشنی درجات مختلفی از دخالت در عملیات دولت و ادارات دولتی را امکان‌پذیر می‌سازد. میانجی‌گری یک وظیفه و مشغله به نسبت فعال است و به معنای اطمینان دادن از این امر است که قواعد رعایت شده‌اند. در یک کلام رئیس‌جمهور عملکرد قوای عمومی و تداوم دولت کشور را از راه حکمیت تضمین می‌کند.

ج) ضامن استقلال ملی

این وظیفه، ضامن نقش فعال رئیس‌جمهور در سیاست خارجی است.

۲. کارکردهای خاص رئیس‌جمهور

مطابق اصل نوزدهم قانون اساسی فرانسه، حقوق و اختیارات رئیس‌جمهوری به دو دسته تقسیم می‌شود:

۱. اعمالی که فقط با امضای یک وزیر قابل اجرا می‌باشد و وزیر امضا کننده، مسئول

در برابر پارلمان است. (همانند جمهوری‌های پارلمانی)،
 ۲. آن‌هایی که مخصوص رئیس‌جمهوری است و بدون امضای وزیر یا وزیران مسئول
 انجام می‌گیرند که از حد امتیازات یک رئیس‌جمهور در رژیم‌های پارلمانی فراتر می‌رود و
 تفاوت جمهوری‌های پارلمانی و جمهوری‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی (شبه ریاستی)
 نیز اساساً در همین جاست.

الف) اختیاراتی که فقط توسط رئیس‌جمهور اعمال می‌شوند

انتصاب نخست‌وزیر، دعوت به همه پرسى، منحل کردن مجلس ملی، استفاده از اختیارات
 فوق‌العاده، اخذ تصمیمات درباره شورای قانون اساسی، دادن پیام به پارلمان و اختیارات
 متفرقه دیگر از جمله انتصاب مقامات عالی‌رتبه کشوری و لشگری، اعطای عفو و غیره از
 جمله اختیارات خاص خود رئیس‌جمهور است که در اعمال آن‌ها لزوماً با کسی مشورت
 نمی‌کند.

مطابق اصل هشتم قانون اساسی فرانسه «تعیین و نصب نخست‌وزیر با رئیس‌جمهور
 است». این «انتخاب» از ارکان قانون اساسی جمهوری پنجم است. نخست‌وزیران در
 مشارکت با رئیس‌جمهور اقدام خواهند کرد، آن‌هم براساس شرایطی که رئیس‌جمهور
 مقرر می‌کند.

اما رئیس‌جمهور حق عزل نخست‌وزیر را در صورتی که وی از اعتماد پارلمان
 برخوردار باشد، ندارد؛ بلکه در تعیین نخست‌وزیر باید نظر اکثریت پارلمان را مدنظر داشته
 باشد.^۱

او، رئیس‌شورای وزیران است. اعضای عالی مقام اداری و نظامی را تعیین می‌کند.

1. برای ملاحظه سهم وزرای غیرحزبی و میزان اختیار رؤسای جمهور در انتصاب اعضای کابینه در جمهوری‌های
 اروپایی ر.ک. به:

"Breaking the Chain: Presidents, Voters, and Non – Partisan Cabinet Members in European
 Parliamentary Democracies". [On line].
http://comparativepolitics.Stanford.edu/papers_2004_-_5/storm_Neto_44od_Nov_29.pdf.
 [Accessed on March 5, 2005].

برخی از این انتصابات رأساً و مستقیماً توسط وی انجام می‌شود و برخی دیگر باید به تصویب شورای وزیران برسد.

محوری‌ترین نقش رئیس‌جمهور در برابر پارلمان، حق انحصاری او در منحل کردن مجلس ملی پیش از پایان یافتن دوره پنج‌ساله آن است (اصل ۱۲). حکم انحلال توسط رئیس‌جمهور امضا می‌شود و به هیچ امضای دومی نیاز نیست. عمده‌ترین وجه استفاده از حق انحلال پارلمان، پایان دادن به اختلافات بالقوه یا بالفعل بین رئیس‌جمهور و مجلس است. البته وی نمی‌تواند در عرض یک سال بیش از یک بار مجلس را منحل کند. به علاوه توشیح قوانین با رئیس‌جمهور است. وی حق دارد از پارلمان بخواهد که یک بار دیگر در باب متن مصوبه، یا برخی از مواد آن مذاکره کند (وتوی تعلیقی). در مورد اجلاس‌های پارلمانی تصمیم می‌گیرد و اجلاس فوق‌العاده پارلمان با فرمان رئیس‌جمهور گشایش می‌یابد، یا اختتام می‌پذیرد.

اما گذشته از این‌ها، طبق اصل شانزدهم قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، رئیس‌جمهور حق دارد هنگامی که نهادهای جمهوری، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی فرانسه به گونه‌ای شدید در معرض تهدید واقع شود و عملکرد منظم قوای عمومی مندرج در قانون اساسی منقطع گردد، بعد از مشورت با نخست‌وزیر رؤسای دو مجلس و شورای قانون اساسی، تدابیری منطبق با وضع موجود اتخاذ کند و ملت را به وسیله پیام از کم و کیف وضع استثنایی مطلع سازد. به موجب این اختیار که شاید در نظام‌های سیاسی مشابه، بی‌نظیر باشد، رئیس‌جمهور جایگزین قوای سه‌گانه می‌شود و با اختیارات تام تصمیم می‌گیرد و آن را به مرحله اجرا می‌گذارد. البته این تدابیر باید به گونه‌ای اتخاذ شوند که قوای عمومی بتوانند در اسرع وقت به عملکردهای عادی خود بازگردند.

رئیس‌جمهور می‌تواند به حربه همه‌پرسی متوسل شود (اصل ۱۱۹). وی رئیس‌شورای قانون اساسی است و سه نفر از نه عضو شورا منصوب وی می‌باشند. رئیس‌جمهور حق ارجاع قوانین معمولی (اصل ۶۱) و معاهدات (اصل ۵۴) را به شورای قانون اساسی دارد. انتصاب مقامات عالی‌رتبه کشوری و لشگری، به خصوص مقامات لشگری، اختیارات

خاص قابل توجه و تعیین کننده‌ای را در زمینه ارتش و نیروهای نظامی و انتظامی به رئیس‌جمهور می‌دهد.

ب) اختیارات مشترک

نصب و عزل وزرای کابینه از جمله مهم‌ترین این اختیارات است. مطابق (اصل ۸) قانون اساسی، وزیران تنها پس از پیشنهاد نخست‌وزیر، توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند و هنگامی که پیشنهاد رسمی به عمل آمد، رئیس‌جمهور ملزم به تأیید آن است عزل وزرا نیز بنا به پیشنهاد نخست‌وزیر انجام می‌شود.^۱

قوه مجریه و جایگاه رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران: نوع دیگری از یک

نظام شبه ریاستی

دیدیم که در تمامی رژیم‌های جمهوری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی و اجرایی کشور است؛ یعنی این مقام علاوه بر ریاست مملکت یا دولت - ملت، ریاست حکومت یا قوه اجرایی را نیز بر عهده دارد. تفاوت انواع رژیم‌های جمهوری در این است که در برخی جمهوری‌ها، رئیس‌جمهور تنها رکن قوه مجریه است و گذشته از ریاست عالی‌ه اجرایی و نقش نمادینش به عنوان سمبل جمهوریت، رئیس شورای وزیران نیز هست. اما در جمهوری‌های دیگر، مجریه دو رکنی است؛ یکی رئیس مملکت یا دولت و دیگری رکن مسئول قوه مجریه، نخست‌وزیر یا رئیس حکومت، که به همراه هیأت وزیران در برابر پارلمان مسئولیت دارد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران از آن جهت که رئیس‌جمهور مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود (اصل ۱۱۴) و ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است به نظام‌های ریاستی شبیه است ولی از جهت آن که اعضای دولت از طرف رئیس‌جمهور پیشنهاد و مورد تأیید مجلس قرار می‌گیرند (اصل ۱۳۳) نظامی پارلمانی است. اساساً تشابه نظام

۱. پیشین، ایوت و ورنون، صص ۴۱-۵۰.

جمهوری اسلامی ایران به نظام‌های پارلمانی بیش از شباهت آن به رژیم‌های ریاستی است. به خصوص این که در جمهوری اسلامی ایران رئیس‌جمهور حق انحلال پارلمان را ندارد. امری که در هیچ یک از انواع جمهوری‌های پارلمانی و شبه ریاستی سابقه ندارد و به پارلمان اقتدار بیش‌تری می‌بخشد. جمهوری اسلامی ایران نه یک جمهوری پارلمانی و نه یک جمهوری ریاستی است به همین دلیل بیش‌تر شبه‌ریاستی یا نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی به نظر می‌آید.

همانند رژیم‌های پارلمانی، قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی دو رکنی است: یکی رهبری به عنوان رئیس مملکت یا دولت و دیگری رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه یا رئیس حکومت که ریاست هیأت وزیران را بر عهده دارد. به موجب (اصل ۱۱۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد» و نیز طبق (اصل ۶۰) قانون اساسی «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت است». مقام رهبری در نظام جمهوری اسلامی درست همانند رؤسای ممالک دیگر، فاقد مسئولیت «سیاسی» در برابر ارکان دیگر حاکمیت است. برعکس رئیس‌جمهور به همراه هیأت وزیران خود در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد. یعنی نمایندگان مجلس می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند، هیأت وزیران یا هر یک از وزرا و نیز شخص رئیس‌جمهور را مورد سؤال و استیضاح قرار دهند و در صورت اقتضا اعلام رأی عدم اعتماد یا عدم کفایت نمایند (اصل ۸۹) و این همه یعنی شبه ریاستی بودن نظام جمهوری اسلامی ایران.

برای تبیین جایگاه رئیس‌جمهور در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران باید به استناد (اصل ۱۱۳) میان جایگاه او به عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» پس از رهبری و نقش او به عنوان «ریاست قوه مجریه» تفاوت قائل شد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قدرت در قوه مجریه بین رهبر و رئیس‌جمهور تقسیم شده است، رهبری که ریاست دولت و

مملکت را عهده‌دار است و رئیس‌جمهوری که عهده‌دار ریاست حکومت یا هیأت وزیران است. اثری که بر این تفکیک مترتب است در وظایف مختلفی است که رئیس‌جمهور به موجب این دو شأن و جایگاه طبق قانون اساسی بر عهده می‌گیرد.

۱. رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرایی قانون اساسی

پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور مسئول «اجرای» قانون اساسی است. طبیعتاً نظام حکومتی که بر مبنای قانون اساسی پذیرفته شده است باید برای حفظ و حراست از قانون اساسی و اجرای مقررات آن همت گمارد. قانون اساسی ممکن است از یکسو با تصویب قوانین عادی یا مقررات لازم‌الاجرای دولتی و از سوی دیگر با نقض عملی مقررات آن یا کوتاهی در فراهم کردن زمینه‌های اجرایی آن مورد تجاوز قرار گیرد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همانند قوانین اساسی بسیاری از کشورها، تمهیداتی در هر دو زمینه اندیشیده و راهکارهایی ارائه کرده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که وظیفه اول را می‌توان، پاسداری «تقنینی» نامید، بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. چنان‌که به موجب (اصل ۹۱) قانون اساسی «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام شورای نگهبان ... تشکیل می‌شود...». اما وظیفه دوم یعنی مراقبت در اجرای قانون اساسی که می‌توان آن را پاسداری «اجرایی» نامید، بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده است.

زمینه اولیه سپردن مسئولیت اجرای قانون اساسی به رئیس‌جمهور را می‌توان در اصل هفتاد و پنجم پیش‌نویس قانون اساسی مشاهده کرد که وی را بالاترین مقام رسمی کشور نامیده بود و مقرر می‌داشت: «رئیس‌جمهور بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی، روابط بین‌المللی و اجرای قانون اساسی است».

اما پس از تصویب (اصل ۱۱۳)، رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور شناخته شده و در ادامه مقرر گردید: «مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست

قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». هر چند با توجه به مقام عالی رهبری، نمی‌توان از رئیس‌جمهور توقع مسئولیت تمام عیار اجرای قانون اساسی داشت، می‌توان پس از رهبری، وی را مناسب‌ترین مقام برای ایفای وظیفه و مسئولیت اجرای قانون اساسی دانست.^۱ در اجرای اصل مذکور، فصل دوم (مواد (۱۳) تا (۱۶)) قانون «تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب آبان ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی حاوی مقرراتی است بدین شرح:

ماده (۱۳)

«به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی است».

ماده (۱۴)

«در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی، به نحو مقتضی اقدام می‌نماید...».

ماده (۱۵)

«به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه را دارد».

ماده (۱۶)

«رئیس‌جمهور می‌تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقص و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند». باید گفت که انجام این وظیفه در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه، حق مداخله و اخطار

۱. دکتر سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، (تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲)، جلد ۲، صص ۳۸۳-۵.

و تذکر رئیس جمهور منافی با اصل تفکیک قوا محسوب نمی‌شود، چرا که قانون اساسی این وظیفه و مسئولیت را نه به عنوان رئیس جمهور بلکه به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری بر عهده رئیس جمهور گذاشته است.^۱

۲. رئیس جمهور و ریاست قوه مجریه

اما گذشته از وظیفه اجرای قانون اساسی، رئیس جمهور در مقام رئیس قوه مجریه در ارتباط با این قوه و قوای دیگر وظایف عدیده‌ای به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد.

در قوه مجریه، «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند» (اصل ۱۳۴).

«وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند...» (اصل ۱۳۳). «رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند» (اصل ۱۳۲) و «برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید» (اصل ۱۳۵). «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد...» (اصل ۱۲۶). همین‌طور «اعطای نشانه‌های دولتی با رئیس جمهور است» (اصل ۱۲۹).

توشیح مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی با رئیس جمهور است (اصل ۱۲۳). در «... شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند...» رئیس جمهور می‌تواند از مجلس تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی کند (اصل ۶۹). این‌ها از جمله مهم‌ترین اختیاراتی است که در قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است.

۱. ر.ک. به: دکتر حسین مهرپور، مقاله «مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و جایگاه هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی»، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی (مجموعه مباحث همایش‌های پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)، (تهران، انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۱)، ص ۴۷.

اما رئیس‌جمهور طبق (اصل ۱۲۲) قانون اساسی «در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». به علاوه طبق (اصل ۱۳۴) «رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است» نظارت تأسیسی مجلس بر قوه مجریه (اصول ۸۷ و ۱۳۳)، حق سؤال و استیضاح نمایندگان مجلس از رئیس‌جمهور، هیأت وزیران یا تک‌تک وزرا (اصول ۸۸ و ۸۹) و امضای حکم ریاست جمهوری از سوی رهبری و اختیار رهبر بر عزل رئیس‌جمهور «پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی بر عدم کفایت وی براساس اصل هشتادونهم» آشکارا مبین مسئولیت سیاسی رئیس‌جمهور در برابر مجلس و رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است.

نتیجه‌گیری

دیدیم که وجه مشترک تمامی رژیم‌های جمهوری برخوردار از نهاد ریاست جمهوری است. اما چنانچه اختیارات مقام رئیس‌جمهوری و نقش و جایگاه رئیس‌جمهور در قوه مجریه و در روابط قوا با یکدیگر را در نظام‌های سیاسی مختلف مورد توجه قرار دهیم، به تفاوت‌های عدیده‌ای برمی‌خوریم که شباهت آن‌ها را با یکدیگر کم‌رنگ می‌کند. در جمهوری ریاستی که نشأت گرفته از قانون اساسی ۱۸۷۸ ایالات متحده امریکا است، رئیس‌جمهور به واسطه دارا بودن مقام ریاست مملکت و به اصطلاح عالی‌ترین مقام رسمی کشور و ریاست قوه مجریه و شورای وزیران، از جایگاه ممتاز و بلامنازع در قوه مجریه و در روابط میان قوای حاکم برخوردار است؛ به ویژه آن که به واسطه وجود تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوا، تهدیدی متوجه وی و وزرای منصوب او (جز در موارد ارتکاب جرائم کیفری) از سوی پارلمان نخواهد بود و وی قادر خواهد بود طی دوره تصدی این جایگاه، سیاست‌های موردنظر خود را تا حدود زیادی به دور از تهدیدات احزاب مخالف به پیش ببرد.

اما در جمهوری‌های پارلمانی همان گونه که از نام آن پیداست، پارلمان نقش پررنگی

در پیشبرد سیاست حاکم دارد و به واسطه دارا بودن حق نظارت سیاسی بر قوه مجریه می‌تواند دولت را وادار به تبعیت از خواسته‌های بعضاً نامتجانس و زودگذر خود نماید. هرچند در این میان رئیس‌جمهور به واسطه دو رکنی بودن قوه مجریه می‌تواند از نقش بی‌طرف خود استفاده نماید و با آشتی دادن احزاب یا نزدیک کردن گرایش‌های مختلف پارلمانی از بحران‌های پی‌درپی کابینه بکاهد و موافقت آنان را با نخست‌وزیر جدید و اعضای کابینه خود جلب نماید، هرچند قوه مجریه در صورتی که افکار عمومی را با خود همراه ببیند می‌تواند پارلمان را منحل سازد؛ نتیجه در بسیاری مواقع به ویژه در سیستم‌های چند حزبی چیزی جز کشمکش دائمی میان قوه مجریه و مقننه نخواهد بود که کشور فرانسه در دوران جمهوری چهارم و ایتالیا و ترکیه امروز خوب با آن آشنا بوده و هستند.

برای حل اختلافات کارشکن بین قوه مجریه و قوه مقننه در نهایت به راه‌حل سومی اندیشیده شد که محصول آن رژیم بود هم ریاستی و هم پارلمانی یا نه ریاستی و نه پارلمانی که از آن با عنوان نیمه‌ریاستی یا شبه ریاستی یاد می‌شود. در این نوع از جمهوری با افزودن به اختیارات رئیس‌جمهوری و تقویت قوه مجریه در برابر قوه مقننه از بحران‌های سیاسی و مخرب کابینه‌ها جلوگیری شد و در عین حال با حفظ حق اعمال نظارت قوه مقننه بر مجریه از زیاده‌خواهی‌های احتمالی دولت جلوگیری به عمل می‌آید. جمهوری پنجم فرانسه از این نوع است.

نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به این اعتبار که رئیس‌جمهوری در این نظام با آرای مستقیم مردم انتخاب و در رأس هیأت وزیران قرار می‌گیرد به نظام‌های ریاستی شباهت دارد؛ اما از این جهت که خود به اتفاق هیأت وزیران در برابر مجلس پاسخگوست، نظامی پارلمانی است. در جمهوری اسلامی ایران نیز مثل نظام‌های نیمه‌ریاستی یا شبه‌ریاستی مجریه دو رکنی است: رئیس‌دولت - ملت یا کشور و مملکت که رهبر عهده‌دار آن است و رئیس‌حکومت یا هیأت وزیران که بر عهده رئیس‌جمهور می‌باشد. رهبر به‌عنوان رئیس‌دولت با انتخاب غیرمستقیم مردم و توسط مجلس خبرگان تعیین می‌شود و رئیس‌حکومت یا رئیس‌جمهور به شکل مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. فرق نظام شبه‌ریاستی فرانسه و

ایران نیز در همین است، یعنی در آن‌جا رئیس دولت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود که رئیس‌جمهور نام دارد و رئیس حکومت غیرمستقیم و توسط پارلمان انتخاب می‌شود که نخست‌وزیر نام دارد ولی در ایران رئیس دولت غیرمستقیم توسط مجلس خبرگان انتخاب می‌شود که رهبر نام دارد و رئیس حکومت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود که رئیس‌جمهور نام دارد. اختیارات رئیس دولت (رهبر در ایران و رئیس‌جمهور در فرانسه) و رئیس حکومت (رئیس‌جمهور در ایران و نخست‌وزیر در فرانسه) در نظام‌های شبه ریاستی ایران و فرانسه شباهت‌های بسیاری به یکدیگر دارند.



منابع و مأخذ

۱. الیوت، کاترین و ورنون، کاترین. *نظام حقوقی فرانسه*. ترجمه صفر بیگ‌زاده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۲. بلاندل، ژان. *حکومت مقایسه‌ای*. ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸.
۳. قاضی، ابوالفضل. *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران، انتشارات دانشگاه تهران، جلد اول، ۱۳۷۱.
۴. مهرپور، حسین. *مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی و جایگاه هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی*. انتشارات اطلاعات، تهران ۱۳۸۱.
۵. هاشمی، سیدمحمد. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی*. تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲.
6. <http://www.polisci.ucla.edu/tesbelis/condghistory.doc>. [Accessed on March 12, 2005].
7. "http://136.142.158.105/Lasa_2003/Negretto_Gabriel.pdf". [Accessed on March 13, 2005].
8. http://comparativepolitics.Stanford.edu/papers2004-5/stormNeto_44odNov29.pdf. [Accessed on March 5, 2005].