

امیرحسین سلیمان فلاح^۱

حسن شمسینی غیاثوند^۲

چکیده:

یکی از موضوعات چالش برانگیز در جهان کنونی، تداخل قوا در یکدیگر است؛ به‌خصوص اینکه قدرت قوه مجریه نسبت به سایر قوا از جمله قانونگذاری افزایش یافته است. این موضوع در کشورهای همانند ایران که از ابتدا با چالش‌های تاریخی درباره تفکیک قوا مواجه بوده‌اند با چالش‌های بیشتری مواجه شد. محور و هدف اساسی این پژوهش پرداختن به چالش‌های نظام شبه ریاستی- شبه پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این چالش به‌خصوص در بعد اختیارات ریاست جمهوری بیشتر محسوس بوده است. در دوره‌های مختلف ریاست جمهوری افزایش شکاف بین قوا به‌خصوص بین قوه مجریه و قوه مقننه باعث ارایه نظریه‌های مختلف از جمله گذار به نظام پارلمانی، لزوم دگردیسی در نحوه انتخاب و اختیارات ریاست جمهوری شد. همچنین این چالش‌ها از ابعاد حقوقی، سیاسی، کارکردی مورد بررسی قرار گرفته است. چنانکه از بعد چالش- های حقوقی همچون نوع نظارت رئیس جمهور، تعامل مجلس و مجریه و همچنین از بعد کارکردی بایسته‌های گذار از نظام شبه ریاستی- شبه پارلمانی مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: ایران، قانون اساسی، ریاستی، پارلمانی، نظارت

^۱ - کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۲ - استادیار و عضو هیئت علمی علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، تاکستان، ایران؛ نویسنده مسئول

نظام جمهوری اسلامی ایران نیز شیوه جدیدی از اعمال حاکمیت دموکراتیک یعنی نظام ترکیبی پارلمانی-ریاستی را برگزیده است که از جهاتی خاص می‌باشد. این نظام در طول بیش از چهار دهه از عمر خود درعین کسب توفیقات با مشکلات و چالش‌هایی روبرو گردیده که در این راستا شناخت موفقیت‌ها و چالش‌هایی که در طی این مسیر با آن مواجه شده نیاز به بررسی و چاره‌اندیشی دارد که از جمله مهمترین چالش‌ها را می‌توان اصطحکاک بین قوه مقننه و مجریه بیان کرد که در سال‌های اخیر نیز ملموس‌تر گردیده است. این اصطحکاک بین قوای مذکور علاوه بر تأثیرات منفی که زمینه ساز سوءاستفاده دشمنان خارجی نظام می‌باشد موجب ایجاد تنش‌های داخلی گردیده و به وحدت ملی نیز آسیب می‌رساند همچنین باید اشاره کرد که باوجود اهمیت موضوع و نقش آن در تحولات سیاسی جاری کشور پژوهش منظم و جدی در این زمینه صورت نپذیرفته است.

مقام ریاست جمهوری در ساختار سیاسی و حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران همواره جایگاهی مهم و البته مناقشه برانگیز داشته است و از دوران ریاست جمهوری بنی صدر تا احمدی نژاد حیطة و وظایف اختیارات رییس جمهور همواره محل بحث و نزاع بوده است و به جز دوران بنی صدر در دوران دولت‌های خاتمی و احمدی نژاد این منازعات و چالش‌ها به اوج رسید و محل بحث‌ها و نظرات فراوانی گردید. در دوران خاتمی لوایح معروف به "لویح دوگانه" سر-آغازی بود بر این مبحث که مهمترین مستند لایحه اصلاح قانون اختیارات رئیس جمهور اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی بود. در این اصل قانون اساسی آمده است: «پس از مقام معظم رهبری، رئیس جمهور 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».

به این ترتیب رئیس جمهور بر جایگاه عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری تکیه می‌زند و دارای دو مسئولیت عمده است؛ یکی ریاست قوه مجریه، جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود و دیگری اجرای قانون اساسی. اما از ابتدای تاسیس جمهوری اسلامی ایران خصوصاً پس از اصلاح قانون اساسی در سال ۶۸ همواره در خصوص جایگاه ریاست جمهوری حدود و اختیارات آن همواره بحث‌های جدی و چالش وجود داشته است ضمن اینکه شخصیت خاص هریک از رؤسای جمهور از سال ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰ مستوجب قبض و بسط در باب حدود اختیارات و اعمال قدرت در نهاد ریاست جمهوری شده است. کنکاش عمیق‌تر در این خصوص در دستور این پژوهش قرار دارد و همچنین به نظر می‌رسد که نگاه دولت احمدی نژاد به جایگاه ریاست جمهوری در نظام جمهوری اسلامی ایران نگاه موسع و مبسوط بوده است؛ در حالی که

حداقل در عمل نگاه دولت خاتمی این‌گونه استنباط نمی‌شود. تکلیف‌گرایی حداقلی در عمل خصوصاً در دستور کار دولت دوم خاتمی قرار گرفته بود در حالی که استفاده حداکثری از مبانی حدود و اختیارات قدرت ریاست جمهوری و جایگاه آن در دستور کار دولت احمدی نژاد بود. این پژوهش به چالش‌های نظام شبه ریاستی - شبه پارلمانی در ایران می‌پردازد.

چارچوب مفهومی

تفکیک قوا

نظریه تفکیک قوا از مباحث اساسی اندیشه سیاسی و فلسفه سیاسی است؛ گرچه امروزه در میان دیدگاه‌های حقوقی نیز جایگاهی دارد و در حقوق عمومی از آن گفت و گو می‌شود. به طور کلی می‌توان به سه تلقی از نظریه تفکیک قوا اشاره کرد: در نخستین برداشت می‌توان از تقسیم کارها و توزیع وظایف میان قوا و نهادهای حکومتی نام برد. در دومین برداشت از تفکیک قوا علاوه بر اینکه بر تقسیم کارها و توزیع وظایف تأکید می‌شود به نوعی بر استقلال قوا از یکدیگر و جلوگیری از تداخل قوا نیز تأکید و اشاره می‌شود. در سومین برداشت آنچه در نظریه تفکیک قوا اصالت دارد، جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک گروه اندک و یک شخص است. در واقع تفکیک قوا روشی است که از ایجاد قدرت متراکم در دست یک شخص و یک گروه جلوگیری می‌کند و از این طریق از حقوق و آزادی‌های مردم محافظت می‌نماید.

رژیم ریاستی

این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست. قوه مجریه را به رئیس جمهوری 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 زبان دیگر حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه. در دو قوه، نظرات در یک سطح قرار دارند و دارای پشتوانه‌ای مساوی هستند. از سوی دیگر 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 توانایی آن را دارند که رئیس جمهور و وزرای او را از کار بر کنار نمایند. در رژیم ریاستی وظایف هر کدام از دستگاه‌ها تخصصی است و هیچ کدام از دستگاه‌ها یارای دخالت در کار دیگری را ندارند.

رژیم پارلمانی

در کنار اصطلاح (تفکیک نسبی قوا) اصطلاحات (همکاری قوا) و ارتباط بین قوای حقوق اساسی به چشم می‌خورد زیرا منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه گانه باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده شوند و در عین تمایز کلیت حاکمیت ملی را نمودار

سازند. در این شیوه در پی آن نبوده‌اند تا (دستگاه‌ها) و (وظایف) از یکدیگر به طور کلی منفصل باشند و به هر کدام سهمی از حاکمیت ملی را ببخشند تا بی توجه به سایر ارگان‌ها و وظایف به انجام وظیفه پردازند.

در نظام تفکیک نسبی قوا اراده عموم یک باره ولی به درجات ظاهر می‌شود و از دستگاه منتخب نخستین به دستگاه یا اشخاص دیگر انتقال می‌یابد و در نهادها مستقر می‌گردد. برای انجام این‌گونه تفکیک سه شرط اساسی زیر لازم است:

- برقراری تمایز میان وظایف موجود در دولت- کشور و واگذاری هر دسته از این وظایف که دارای ماهیتی همگون هستند به دستگاهی متمایز؛

- دستگاه‌های متمایز به خلاف آنچه که در مورد تفکیک مطلق گفته شد تخصصی نیستند یعنی دوایر عملکرد آنان در محل‌هایی یکدیگر را قطع می‌کنند و قلمروهای مشترکی را به وجود می‌آورند؛

- اندام‌های هر یک از قوا دارای وسایل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگر است.

نگرش به جایگاه رئیس‌جمهور

اختلاف نظر در ارتباط با موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی بحث تازه‌ایی نیست اما سخن تازه‌ی دکتر روحانی بار دیگر این مساله را مورد توجه قرار داد و واکنش‌های مختلفی را در پی داشت. بر اساس 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». در همین حال در اصل ۱۲۱ قانون اساسی درباره‌ی جایگاه ریاست جمهوری در نظارت بر اجرای قانون اساسی آمده است: رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که با حضور رئیس‌قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می‌شود سوگند یاد می‌کند که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشد و همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته به کار گیرد و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازد و از هرگونه خودکامگی بپرهیزد و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کند.

در حالی که رؤسای جمهوری در دوره‌های مختلف با اشاره به این اصول، خود را مسئول اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن دانسته و اقدام به ایجاد نهاد بازرسی یا هیات‌های نظارت بر اجرای قانون اساسی کرده‌اند؛ برخی نیز حوزه مسئولیت رئیس‌جمهوری در اجرای قانون اساسی را محدود به قوه‌ی مجریه تلقی و اقدامات صورت گرفته را مغایر با قانون اساسی و تخطی از

حدود اختیارات رییس جمهوری قلمداد کرده‌اند. سید محمد خاتمی در دوره‌ی اصلاحات هیات نظارت بر اجرای قانون اساسی را راه اندازی کرد و پس از وی نیز محمود احمدی نژاد در این راستا قدم‌هایی برداشت. وی حتی در دوره‌ی دهم ریاست جمهوری به تعیین معاون رییس جمهوری در اجرای قانون اساسی نیز اقدام کرد که در پی آن شورای نگهبان در پاسخ به استفساربه‌ای در این ارتباط به تفسیر اصل ۱۱۳ و مسئولیت رییس جمهوری در اجرای قانون اساسی پرداخت و اعلام کرد: مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. بر اساس این نظر، مسئولیت رییس جمهوری در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده‌ی مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ایی محول کرده است. عزم رییس جمهوری حقوقدان به اجرای درست قانون اساسی در همین حال حسن روحانی در سفر به اردبیل «ریاست قوه اجرایی کشور» و «مسئولیت اجرای قانون اساسی» را دو وظیفه‌ی مهم رییس جمهوری دانست و اظهار کرد: اجرای این وظیفه از آن کارهای مهمی است که برای خیلی‌ها خوشایند نیست و ممکن است ناراحت و عصبانی شوند اما قانون اساسی کشور باید اجرا شود و هر کسی در این کشور با هر مسئولیتی باید بدانند این دولت به حول و قوه الهی در ادامه‌ی راه، برای اجرای قانون اساسی مصمم خواهد بود.

نگرش سیاسی

پاسخ به این پرسش که نظام پارلمانی بهتر است یا ریاستی، بستگی به شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشورهایی دارد که می‌خواهند یکی از این دو نظام را برگزینند. ولی نباید فراموش کرد که هر دو نظام پارلمانی یا ریاستی مبتنی بر این فرض اساسی هستند که اساس حکومت، برآمده از رأی و خواست مردم است. اگر این فرض در نظر گرفته شود، آنگاه باید پرسید که در یک جامعه معین کدام یک از این دو نظام، به نحو مؤثرتری می‌توانند خواست و اراده عمومی را نمایندگی و محقق کنند. ولی اگر این فرض پذیرفته نباشد در این صورت این دو نظام را باید از این جهت مقایسه کرد که کدام یک بهتر می‌توانند نقش دموکراسی را بازی کنند، بدون اینکه واقعیت دموکراسی و خواست و اراده مردم را انعکاس دهند. اگر در یک جامعه فرض احترام به رأی و خواست مردم در مشروعیت‌بخشی به شکل‌گیری و اعمال قدرت پذیرفته شود، طبعاً مقدمات لازم آن از جمله نهادهای مدنی قدرتمند، آزادی مطبوعات و احزاب و گردش مسالمت-آمیز قدرت نیز وجود خواهد داشت؛ در چنین شرایطی، هر دو نظام کمابیش و برحسب شرایط گوناگون اجتماعی، کارآمد و دموکراتیک خواهند بود. ولی در صورتی که این شرایط مقدماتی

پیش‌گفته برای تحقق دموکراسی فراهم نباشد، هر دو نظام کمابیش وظیفه پوشاندن لباس دموکراسی را بر جسم استبداد بازی خواهند کرد و تفاوت موجود این نقش در هر دو نظام بستگی به شرایط اجتماعی و اقتصادی هر جامعه خواهد داشت.

در حالت اول که اعمال خواست و اراده مردم، رکن اساسی شکل‌گیری قدرت است، بحث درباره ترجیح یکی بر دیگری چندان موضوعیت ندارد. زیرا در چنین جامعه‌ای به علت وجود آزادی بیان و احزاب و مطبوعات، تمامی افراد و گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند درباره موضوع بحث و اظهارنظر کنند و با اصلاحات لازم نقاط ضعف نظام خود را برطرف کنند و ضرورتی به تغییر کلیت نظام نخواهند داشت و تقریباً همه کشورهای دموکراتیک، نظامی را که از ابتدا پذیرفته بودند، همان را ادامه داده و در صورت لزوم اصلاح کرده‌اند؛ مگر در موارد معدودی همچون آلمان در اوایل قرن بیستم که دچار بحران‌های سیاسی ناشی از جنگ اول شده بود. بنابراین، اگر وضعیت و ساختارهای اجتماعی به گونه‌ای باشد که متناسب با نظام دموکراتیک شود در این صورت آن جامعه به تناسب و برحسب سنت تاریخی یکی از این دو نظام را پذیرفته و در طی مسیر تاریخی خود آن را اصلاح و تکمیل خواهند کرد. ولی اگر ساختارهای اجتماعی مقوم و شکل‌دهنده نظام دموکراتیک نباشد، می‌توان بحث کرد که کدام یک از این دو نظام امکان بیشتری را برای عبور به سوی دموکراسی فراهم می‌کنند و برعکس.

در نظام ریاستی به علت آنکه کلیت جامعه حول انتخاب یا رد یک یا چند نفر محدود صورت می‌گیرد و به‌ندرت اسیر موضوعات محلی و منطقه‌ای می‌شود، این امکان را بیشتر فراهم می‌کند که یک جمع و گروه دموکرات به دلایل خاصی بتوانند نیروهای اجتماعی را در جهت خواست‌های مردم‌سالار بسیج کنند و قدرت را به‌دست بگیرند. هرچند این امکان دوسویه است و به عبارت دیگر، شرایط را برای به قدرت رسیدن نیروهای عوام‌فریب و متقلب نیز بیشتر فراهم خواهد کرد. در چنین جامعه‌ای نظام ریاستی با تمرکزگرایی اداری و حتی اقتصادی همراه خواهد بود. زیرا فرد منتخب برای تضمین انتخاب بعدی خویش یا دست‌نشانده‌اش می‌کوشد که امکانات کشور را در اختیار خود داشته باشد و از آن سوءاستفاده کند. به همین دلیل، این نوع از نظام به سوی تمرکزگرایی می‌رود.

یکی از ویژگی‌های نظام پارلمانی، وجود احزاب قدرتمند و ضمناً منضبط است. نظام پارلمانی بدون احزاب قدرتمند، مثل موجودات ناقص‌الخلقه و شیر بی‌دندان است. اهمیت احزاب برای نظام پارلمانی از چند جهت است. انتخابات پارلمانی فقط با وجود و حضور احزاب سیاسی معنا و مفهومی ملی پیدا می‌کند و برای آنکه مردم ایده و برنامه مشخصی را بر سایر برنامه‌ها و ایده‌ها ترجیح دهند، باید احزاب سیاسی وجود داشته باشند و رقابت سیاسی در سطح و میان رهبران

احزاب صورت گیرد و نمایندگان محلی نیز بازتاب‌دهنده این رقابت باشند. به عبارت دیگر، در این انتخابات مردم از یک سو به فرد خاصی رأی می‌دهند که عضو حزب است، ضمن آنکه ویژگی‌های شخصی خود را هم دارد. از سوی دیگر، مردم به یک حزب و برنامه کلان در سطح ملی رأی می‌دهند.

اگر در نظام پارلمانی، احزاب حضور مؤثری نداشته باشند، مردم در بهترین حالت می‌کوشند که فرد مطلوب خود را از میان نامزدهای منطقه‌ای برگزینند؛ ولی مردم در سطح ملی هیچ ایده‌ای را به ایده و برنامه دیگر ترجیح نداده‌اند و لذا مضمون واقعی انتخابات که ترجیح یک ایده و برنامه بر سایر برنامه‌هاست، محقق نخواهد شد. ضمن آنکه نامزدهای منفرد انتخاباتی قادر نیستند که به تنهایی برنامه‌ها و ایده‌های ملی را تدوین و عرضه کنند؛ از این رو، پس از انتخاب شدن، به صورت یک عنصر منفرد و حتی بدون فکر و برنامه در مجلس حضور خواهند داشت و بیش از آنکه در خدمت منافع کشور باشند در پی منافع شخصی و حداکثر منطقه‌ای خود خواهند بود. نتیجه این وضعیت را در ایران دیده‌ایم که در بهترین حالت، نمایندگان فعال توانسته‌اند انواع و اقسام مراکز را در منطقه انتخابیه خود تأسیس کنند (مثل دانشگاه، بیمارستان، فرودگاه و...) که هیچ‌کدام به لحاظ اقتصادی و اجتماعی توجیه‌پذیر نبوده‌اند و پس از مدتی بلااستفاده افتاده‌اند و تنها نتیجه‌اش ائتلاف منابع مادی کشور بوده است. (مهرنامه، ۱۳۹۰/۹/۱۷)

نگرش انتقادی دولت هفتم و هشتم

رئیس دولت اصلاحات این نقل قول از او "که رئیس‌جمهوری تدارکاتچی است" را ناشی از سوءبرداشت دانست و تاکید کرد که هیچ‌گاه نگفته است که رئیس‌جمهور تدارکاتچی است. وی سرمایه‌گذاری را مهمترین مسئله برای حل مشکلات اقتصادی دانست و گفت: «لایحه نظام پرداخت هماهنگ در زمان دولت ما به مجلس رفت و یقیناً هر کسی که بیاید، باید مسئله مهم خود را مسئله تورم بداند» رئیس دولت اصلاحات اشاره کرد: «متأسفانه این مسئله بسیار بد فهمیده شد زیرا من گفته‌ام رئیس‌جمهور دو عنوان دارد؛ یک رئیس دولت است و دیگری مجری قانون اساسی. من هیچ‌گاه نگفته‌ام رئیس‌جمهور تدارکاتچی است؛ البته معتقدم باید اختیارات رئیس‌جمهور با توجه به مسئولیتش توسعه یابد حتی در زمانی که آیت‌الله خامنه‌ای رئیس‌جمهور بودند، ایشان این موضوع را به نحوی پیگیری می‌کردند ولی من در زمان ریاست جمهوری‌ام معتقدم بودم اختیارات رئیس‌جمهور کافی نیست و برای تکمیل و ضمانت اجرایی آن لایحه‌ای در این خصوص به مجلس فرستادم. ایشان با تاکید مجدد مبنی بر اینکه من هیچ‌گاه نگفتم رئیس‌جمهور تدارکاتچی است، اظهار داشت: «آنهايي که رئیس‌جمهور را فقط رئیس دولت می‌دانند نه مجری قانون اساسی، می‌خواهند رئیس‌جمهور تدارکاتچی باشند ولی معتقدم با عمل

به قانون فعلی هم که دارای کاستی‌های زیادی است و ضمانت اجرای لازم را ندارد رئیس‌جمهور، تدارکاتچی نیست. (آفتاب ۱۳۸۷/۱۲/۱۹)

دولت احمدی نژاد

اولین دوره چهار ساله از ریاست محمود احمدی نژاد بر دولت جمهوری اسلامی در حالی به پایان رسید که در آن دوره، رئیس دولت آنچنان با "آسودگی" و "دست باز" به انجام وظایف خود مشغول بود که بسیاری از افراد، حملات خود به "رئیس دولت اصلاحات" را تشدید کردند. حمله کنندگان به وی، اظهار نظر او در خصوص "مسلوب‌الاختیار بودن" را ناشی از ناتوانی‌ها یا ویژگی‌های شخصی رئیس‌جمهور اصلاح‌طلب قلمداد می‌کردند. اما با آغاز دولت دوم محمود احمدی نژاد، همه چیز با سرعتی بیش از آنکه تصور شود تغییر کرد... دولت احمدی نژاد و تیم هسته‌ای او در پاییز ۲۰۰۹، با قدرت‌های جهانی برای تبادل اورانیوم سه و نیم درصدی با اورانیوم مورد نیاز برای نیروگاه تحقیقاتی تهران به توافق رسیده بودند. در آن مقطع، مخالفت رهبر با اجرای تفاهم "وین" موجب توقف روندی شد که احمدی نژاد آن را پیگیری می‌کرد و هدف اصلی آن، پایان دادن به "بحران خودساخته هسته‌ای" و به دست آوردن امتیاز داخلی و خارجی به نفع دولت بود.

آنچه سخن سال ۸۴ رئیس دولت اصلاحات را زنده می‌کند آن است که امروز احمدی نژاد... حتی دیگر قادر نیست تعداد اندکی از نزدیکترین یاران خود را به سلامت از فیلتر شورای نگهبان عبور دهد. آنچه اکنون بر محمود احمدی نژاد می‌گذرد همان چیزهایی است که رئیس دولت اصلاحات تقریباً در تمام دوره ریاست جمهوری با آن مواجه بود. البته اکبر هاشمی رفسنجانی از شرایط ویژه‌ای برخوردار بود. او در سال‌های ابتدایی ریاست جمهوری، با قدرت زیاد، دولت را اداره می‌کرد و حتی گاه نظرات خود را بر دو قوه دیگر تحمیل کرد. در ماه‌های اخیر، رئیس فعلی دولت هم دچار همان گرفتاری‌هایی است که دو سلف او داشته‌اند. رئیس دولت دهم نمی‌تواند انکار کند که در رسیدن کشور به وضعیت فعلی، سهم عمده‌ای داشته است. در عین حال رئیس دولت اصلاحات و رئیس دولت سازندگی بخواهند یا نخواهند، محمود احمدی نژاد هم اکنون "میهمان ناخوانده" ای است که در کمپین آنها وارد شده است. (واحدی، افکار نیوز، ۱۳۹۱/۲/۲۵)

- چالش‌های سیاسی

اگر رئیس‌جمهور سابق، برای تبیین اختیاراتش لایحه به مجلس می‌فرستاد، در عوض رئیس‌جمهور فعلی از حداکثر اختیاراتش بهره برده است. اصول ۱۱۳ تا ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به امور قوه مجریه و مجموعه دولت پرداخته‌اند. اما دو اصل ۱۱۳ و ۱۲۲، مشخصاً بر دامنه اختیارات و وظایف رئیس‌جمهور تاکید دارند. چه آنکه در اصل ۱۱۳ آمده است «پس از

مقام رهبری رییس جمهور 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 در اصل ۱۲۲ همچنین آمده است که «رییس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». اگرچه مناقشه بر سر اختیارات رئیس جمهور با پایان یافتن دولت اصلاحات، به فراموشی سپرده شده بود اما در دوره دولت دهم با استناد مکرر دولت به اصل ۱۱۳ و تاکید مجلس بر اصل ۱۲۲ باردیگر در یادها زنده شد. اصرار دولت به استفاده از اختیاراتش تا آنجا پیش رفت که رئیس جمهور هیات نظارت بر قانون اساسی که مولود دولت قبل بود را احیا کرد. اما شورای نگهبان چنین هیاتی را غیر قانونی دانست.

- اخطار قانون اساسی به روسای قوای مقننه و قضاییه

نخستین بار اسفند ۸۸ بود که رئیس دولت مهر و مهرورزی در اعتراض به نحوه تصویب لایحه بودجه ۸۹ در مجلس، نامه‌ای در ۱۴ بند نوشت و از به هم ریخته شدن لایحه‌ای که به مجلس فرستاده بود اعتراض کرد و در عین حال افزایش بودجه مجلس را زیر سوال برد. نامه‌ای که عنوان «اخطار قانون اساسی» به خود گرفته بود، با پاسخ قاطع رئیس مجلس مواجه شد که این اخطار وجاهت قانونی ندارد. با تایید مصوبه مجلس از سوی شورای نگهبان انتظار می‌رفت که قائله‌ای که به نفع مجلس تمام شده بود، پایان پذیرد اما باز هم در سال‌های بعد تکرار شد. کما اینکه بار دیگر رئیس جمهور بودجه ۹۱ را به جای ابلاغ به هیأت حل اختلاف قوا فرستاد! او قانون بودجه را «استحاله شده» خواند و با این پاسخ روبرو شد که اظهاراتش فرافکنی است.

اگرچه به زعم حقوقدانان اخطارهای قانون اساسی رئیس جمهور وجاهت قانونی و ضمانت اجرایی ندارد اما او در فاصله نه ماهه تا پایان دوره ریاست جمهوری‌اش، این بار به رئیس قوه قضاییه اخطار داد. او که پس از بازداشت علی اکبر جوانفکر (مشاور رسانه‌ایش)، عزم بازدید از اوین را کرده بود در واکنش به نامه «خیلی محرمانه» رئیس قوه قضاییه، با افشای بخش‌هایی از نامه آیت الله آملی لاریجانی، بازدید از این زندان را در حیطه وظایفش در چارچوب اجرای قانون اساسی برشمرد. او که نه به سخنان سخنگوی قوه قضاییه - که چنین بازدیدی را به مصلحت نخوانده بود توجهی نشان داده بود و نه نصیحت مشاور رئیس دستگاه قضا - که جای رئیس جمهور را دولت دانسته بود نه اوین، - را جدی گرفته بود؛ با پاسخ مکتوب قاضی القضاات مواجه شد که به او هشدار داد: از هر دخالت نابجایی قاطعانه ممانعت خواهد کرد.

- از سخن گفتن درباره رابطه با آمریکا تا اعلام تعلیق غنی‌سازی اورانیوم

لیست کردن مواردی که رئیس جمهور بنا به گفته خود به استناد اختیاراتش در قانون اساسی

برای پیشبرد خواسته‌هایش بهره برده است، بیش از این‌هاست. در این راستا می‌توان به اصرار وی به انتصاب اسفندیار رحیم مشایی به عنوان معاون اول خود اشاره کرد که نهایتاً هم ناگزیر شد به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی نظر مقام رهبری در برکناری وی را بپذیرد. روندی که در ماجرای عزل وزیر اطلاعات نیز با ۱۱ روز خانه‌نشینی رئیس‌جمهور تکرار شد. تصمیم به آغاز اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها از یکسو و ادغام وزارتخانه‌ها به استناد موادی از قانون‌های برنامه‌های چهارم و پنجم از سوی دیگر، بدون ارائه لایحه‌ای به مجلس و طی روال قانونی لازم نیز از دیگر تصمیمات پرحاشیه رئیس‌جمهور بود. او به استناد اختیارات قانونی‌اش چنین تصمیماتی را در نظر داشت و هر دو بار این مجلس بود که لزوم «طی روند قانونی» و «ارائه لایحه به مجلس و کسب مجوز از خانه ملت» را به او گوشزد نمود. هر چند که به گواه برخی نمایندگان، او باز هم در اجرا، راه خود را در پیش گرفته و مثلاً به جای لحاظ کردن شیب اجرای قانون هدفمندسازی در پنج سال، آن را در سه سال اجرایی نمود. تمامی آنچه گفته شد، نشان از آن دارد که احمدی‌نژاد برخلاف رئیس‌جمهور پیشین، رئیس‌جمهور را در سطح یک تدارک‌کافی برای دیگر قوا، نمی‌بیند. (خبرآنلاین. ۱۳۹۱/۸/۵)

حسن روحانی گفت: «مردم رای ندادند که رئیس‌جمهور فقط رئیس دستگاه اجرایی باشد...» از آنجا که آقای رئیس‌جمهور حقوق اساسی خوانده‌اند و حقوق‌دان هستند با کلیات مباحث مربوط به ساختار حقوقی رژیم‌های سیاسی دنیا آشنایی کامل دارند، مستحضرنند که رژیم‌های سیاسی کنونی دنیا عموماً بر ۲ نوع است: سلطنتی و جمهوری. رژیم‌های سلطنتی غالباً پارلمانی هستند چون ریاست عالی کشور - ولو به شکل صوری - با پادشاه است اگرچه اختیارات او از طریق رئیس‌جمهور اعمال و اجرا می‌شود. اما رژیم‌های جمهوری را طیفی از انواع ساخت‌های حقوقی شکل می‌دهند که تحت عناوین ریاستی، نیمه ریاستی، نیمه پارلمانی و پارلمانی شناخته می‌شوند. ویژگی اصلی نظام‌های جمهوری جدید به انتخابی بودن مستقیم یا غیرمستقیم رئیس‌جمهور برمی‌گردد، برخلاف رژیم‌های سلطنتی که ریاست کشور نوعاً موروثی است و بندرت در شرایط خاص جنبه انتخابی از طریق پارلمان پیدا می‌کند.

این برداشت از واژه «مسئولیت» مندرج در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، با مفاد دیگر اصول این قانون از جمله اصل ۱۲۲ که «مسئولیت رئیس‌جمهور» در حدود قانون اساسی و قوانین عادی در برابر ملت و رهبری و مجلس را مورد تأکید قرار می‌دهد - نیز کاملاً انطباق دارد. بر «مسئولیت رئیس‌جمهور» در مقابل رهبری و مجلس شورای اسلامی که در صورت حقوقی مختلف نظیر انتصاب رئیس‌جمهور با تنفیذ رای مردم توسط رهبری و حق مجلس بر سوال و استیضاح و عنداللزوم رای به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور و تمهید مقدمات برکناری او توسط رهبری،

تبلور می‌یابد باید «مسئولیت کیفری رئیس‌جمهور» در برابر قوه قضائیه را نیز اضافه کرد که این قوه از طریق حکم به تخلف رئیس‌جمهور از وظایف قانونی، می‌تواند مقدمه عزل وی توسط رهبری را فراهم آورد. همه اینها درحالی است که قانون اساسی هیچ‌گونه تفوقی از جنس آنچه برای رهبری و قوای مقننه و قضائیه نسبت به رئیس‌جمهور پیش‌بینی کرده، برای رئیس‌جمهور در نظر نگرفته است. به عبارت دیگر جاده مسئولیت رئیس قوه مجریه در برابر دوقوه دیگر - و به طریق اولی در برابر رهبری - کاملاً یک طرفه است؛ رئیس‌جمهور (رئیس قوه مجریه) در مقابل رهبری و دوقوه دیگر مسئول است و متقابلاً هیچ سلطه و نظارت و تفوقی بر آنها ندارد. (رحمانی، نشریه ۹ دی)

شهروندان و رأی‌دهندگان در ۲۴ خرداد ۱۳۹۲ پیام مهم‌تری را مخابره کردند و آن جایگاه مقام ریاست‌جمهوری بود. تعبیرهای نادرست و نقل‌قول‌های نادرست‌تر از رئیس دولت اصلاحات در باب جایگاه ریاست‌جمهوری از جمله "تدارک‌اتچی" نامیدن آن سبب شده بود جایگاه ریاست‌جمهوری تنزل یابد. محمود احمدی‌نژاد با استفاده حداکثری از جایگاه قانونی خود تاحدودی این تعبیر را اصلاح کرد اما تداوم بهره‌برداری تبلیغاتی مخالفان جمهوری اسلامی از این واژه‌ها حتی بخشی از حاکمیت را به هوس انداخته بود ریاست‌جمهوری را با نوعی صدارت عظمی تاخت بزند. نامزدهای اصولگرای ریاست‌جمهوری هم در مقام افراد شایسته‌ای برای تصدی نخست‌وزیری ظاهر شده بودند تا در صورت تغییر نظام جمهوری از ریاستی به پارلمانی و تأسیس جمهوری سوم در مقام خود ابقا شوند اما جمهوری دوم هنوز زنده بود و بی‌تعارف در حفظ این حیات، محمود احمدی‌نژاد نقش مهمی داشت. احمدی‌نژاد ثابت کرد با همین قانون اساسی کنونی رئیس‌جمهور در نظام اداری و مالی و خارجی کشور نقش مهمی دارد و می‌تواند واقعاً نفر دوم کشور باشد. این چهره احمدی‌نژاد برخلاف چهره عقیدتی و فردی او مورد توجه شهروندان بود. شهروندانی که از تقدیرگرایی و مماشات‌گری اصلاح‌طلبان ناراحت بودند در پی مردی بودند که تفکر خاتمی را با اراده احمدی‌نژاد پیوند زدند. این درحالی بود که نامزدهای اصولگرایان سعی می‌کردند اراده خاتمی را با تفکر احمدی‌نژاد جمع کنند! آنان رئیس‌جمهوری را از مقام تدارک‌اتچی به جایگاه پیمانکار چهارساله‌ی کشور تنزل می‌دادند و از مردم می‌خواستند به یک پیمانکار رأی دهند. مردم با رأی خود به روحانی به عنوان ترکیب تفکر خاتمی و اراده احمدی‌نژاد اعلام کردند رئیس‌جمهور نه تدارک‌اتچی است و نه پیمانکار. (قوچانی، دولت یازدهم، ۱۳۹۲/۴/۱۷)

نگرش‌ها به جایگاه رئیس‌جمهور

از ابتدای انقلاب تا کنون موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی محل نزاع قوای حکومتی با رؤسای جمهور بوده است. در طول دوره‌های مختلف، رؤسای جمهور با استناد به اصول یکصد و

سیزدهم و یکصد و بیست و یکم قانون اساسی، خود را مسئول اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن می‌داند و اقدام به ایجاد نهاد بازرسی و یا هیأت‌های نظارت بر اجرای قانون اساسی و تعیین معاون رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی نموده‌اند.

در قانون اساسی مسئولیت تنظیم روابط قوا و اجرای قانون اساسی با توجه به شأن فرا قوه‌ای رئیس جمهور به وی سپرده شده است. این امر به آن دلیل بوده که از لوازم تنظیم روابط قوا و مسئولیت اجرای قانون اساسی، داشتن جایگاهی بالاتر از قوای سه گانه است. به این معنا که بر اساس قانون اساسی پیش از بازنگری، ریاست دولت با رئیس جمهور نبود و نخست‌وزیر مسئولیت دولت را بر عهده داشت و به همین دلیل نیز مسئولیت‌های تنظیم روابط قوه مجریه با قوای دیگر و مسئولیت اجرای قانون اساسی به وی سپرده شده بود. با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد با تجدیدنظر صورت گرفته در قانون اساسی و ارتقای شان و مقام و دایره اختیارات رئیس جمهور می‌توان برای وی صلاحیت نظارت بر عملکرد سایر قوا و نهادها را طبق قانون اساسی قائل شد. (زیبا کلام، ۱۳۸۲: ۶۵)

رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی بوده و این مسئولیت تنها به قوه مجریه اختصاص ندارد. در این خصوص قانون اساسی به اختیاراتی اشاره کرده است که در قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست جمهوری بیان شده است. ماده ۱۳ قانون فوق می‌گوید: «رئیس جمهور می‌تواند از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، قانون اساسی را اجرا نماید» مساله مهمی که در این مورد رخ می‌نماید، این است که اگر رئیس جمهور از راههای ذکر شده به مواردی از نقض قانون اساسی یا عدم اجرای آن برخورد نماید، درباره متخلف چه اقداماتی را می‌تواند انجام دهد و چگونه می‌تواند فرد خاطی را وادار به اجرای قانون اساسی نماید. به دیگر سخن، ضمانت اجرای مسئولیت رئیس جمهور چیست؟ می‌دانیم که وجوه تمایز قواعد حقوقی از غیر آن، صدور مستقیم یا غیر مستقیم آنها از سوی قدرت عمومی و نیز برخورداری این قواعد از ضمانت اجرای قضایی یا اداری است. تردیدی نیست که قواعد حقوق اساسی از سوی قدرت عمومی وضع شده است؛ لکن در برخورداری این قواعد از ضمانت اجرای قضایی یا اداری، مشکل وجود دارد. این مشکل از آنجا ناشی می‌شود که مخاطب و مجری قواعد حقوق اساسی غالباً بخش‌های مختلف حاکمیت هستند؛ یعنی همانجا که باید با متخلف برخورد کرده و او را به کیفر رسانند؛ به بیان دیگر، مقام صادر کننده قاعده و ضامن اجرای آن و کسی که قاعده بر او تحمیل می‌شود، غالباً یکی است. لذا الزام آنان به اجرای قواعدی که بر خود آنان بار می‌شود، کار دشواری است. بنابراین، در مورد ضمانت اجرا، این نقص در مورد قواعد حقوق اساسی وجود دارد. اگر چه این قواعد از «ضمانت اجرای سیاسی» برخوردار هستند؛ به این بیان که هرگاه نهاد یا

کارگزاری از اجرای قواعد حقوق اساسی سرباز زند از مجاری گوناگون تحت فشار قرار می‌گیرد. (افتخار جهرمی، ۱۳۸۱: ۲۳)

منتقدین نظام پارلمانی

هاشمی رفسنجانی، رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام که اقبالی نسبت به پارلمانی شدن ساختار سیاسی کشور نشان نداده است با اشاره به اینکه طبق قانون اساسی، جمهوریت و اسلامیت ۲ رکن غیرقابل تغییر نظام جمهوری اسلامی هستند؛ می‌گوید: «البته رهبری این موضوع را به آینده دور که ممکن است قابل بررسی باشد؛ محول کردند، چون تحقق محتمل این کار مستلزم تغییر در قانون اساسی آن هم با سازوکار خود و تغییر در جمهوریت نظام است در غیر این صورت تضعیف بخش جمهوریت نظام خلاف قانون اساسی است و در آن، قدرت انتخاب مردم محدود و محصور می‌شود که قطعاً این مهم مدنظر رهبری نبوده است».

انتخاب رئیس‌جمهور به وسیله نخبگان منتخب مردم به این معناست که مجلس کاملاً رئیس‌جمهور را تحت نظر می‌گیرد و از او بازخواست می‌کند و این حرکت به معنای مسئولیت‌پذیری کردن بیشتر جایگاه رئیس‌جمهور است. وی نماد اصلی دموکراسی را در پارلمان می‌داند و معتقد است: این نماد اصلی در نظام پارلمانی، رئیس قوه مجریه را انتخاب و از او بازخواست می‌کند بنابراین رئیس‌جمهور باید در همه امور در مقابل مجلس پاسخگو باشد... اظهار نظر تحلیلگران غربی مبنی بر اینکه نظام پارلمانی در ایران، حرکت به سوی دیکتاتوری است حرف مفتضحانه‌ای است و اگر اینطور باشد نظام انگلیس حتماً دیکتاتوری است، چون در آن نظام نیز نخست‌وزیر به وسیله پارلمان انتخاب می‌شود... در نظام‌های پارلمانی، مجلس اهمیت زیادی دارد، زیرا قوه مجریه محصول مجلس است و مجلس بر رفتار رئیس قوه مجریه و وزیران نظارت قانونی بیشتری می‌کند... وی با بیان اینکه اصولاً سطوح بالا و مدیریت استراتژیک جایی است که افراد باید از یک خبرگی و ورزیدگی و تجربه بالا در اداره کشور برخوردار باشند؛ می‌گوید: تشخیص این امر گاهی به وسیله نخبگان انجام می‌شود و گاهی مستقیماً مردم انتخاب می‌کنند، به عنوان مثال در مورد انتخاب رهبری که باید شرایط فرد با دقت بررسی شود مجلس خبرگان تشخیص شرایط فرد را برعهده دارد... این شیوه انتخاب کاملاً عقلایی است که مردم نخبگان را انتخاب کنند و آن نخبگان رهبری و شرایطش را بررسی کنند... به گفته وی در مورد سطوح بالای کشور نیز چنین شیوه انتخابی معنا دارد و معقول است که برای جایگاهی مانند ریاست جمهوری که بسیار حساس است فرد مورد نظر با دقت انتخاب شود... استقرار نظام پارلمانی موجب هماهنگ‌تر شدن قوا و نظم ساختار سیاسی می‌شود. زمانی که رئیس‌جمهور به وسیله مجلس انتخاب شود پارلمان راحت‌تر با او کار می‌کند و می‌تواند بعضی از اختیارات وی را محدود کند. استقرار نظام پارلمانی،

انضباط بیشتری در ساختار کشور ایجاد می‌کند و در چنین نظامی، وقت کمتری صرف هماهنگی های سه قوه می‌شود.

تغییر ساختار سیاسی کشور از ریاستی به پارلمانی، بستگی به تحولات اجتماعی دارد. موضوع تغییر ساختار نظام سیاسی کشور از ریاستی به پارلمانی بستگی به زمینه‌های این موضوع و تحولات اجتماعی دارد. باید یک تحول عمیق همه جانبه پدید بیاید. همانطور که رهبر انقلاب تصریح کردند که آرمان‌ها پیرشدنی نیستند، اما ساختارها امری قابل انعطاف هستند و امکان تغییر آنها امکان‌پذیر است... ما یک مبنا و آرمان اصیل داریم که حکومت اسلامی است که چارچوبه آن مشخص است، ولی به مقتضای شرایط امکان تغییر آن وجود دارد... (خبرآنلاین، ۱۳۹۰/۷/۲۶)

برخی از اصول قانون اساسی درباره نهادهای حکومتی نیازمند بازبینی است و اشکالی ندارد در حال حاضر ما نظامی داریم که نه نظام پارلمانی و نه نظام ریاستی است ما یک نظام نیمه پارلمانی نیمه ریاستی با تفوق پارلمان داریم. نظام ما هم‌اکنون یک نظام ریاستی مطلق نیست، درست است که رئیس‌جمهور با آرای مردم انتخاب می‌شود اما این تنها یکی از شاخص‌های نظام ریاستی است در نظام ریاستی علاوه بر آنکه رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود، رئیس حکومت است یعنی رئیس‌جمهور حتی می‌تواند مجلس را منحل کند اما در کشور ما رئیس‌جمهور فقط رئیس‌الوزراست، رئیس حکومت 'ولی فقیه' است، در نظام ریاستی حرف آخر را رئیس‌جمهور می‌زند و نیروهای مسلح در اختیار رئیس‌جمهور است و رئیس‌جمهور در برابر پارلمان پاسخگو نیست و حتی می‌تواند قانون پارلمان را وتو کند؛ نظام ریاستی شرایط این چنینی دارد... ما نظام ریاستی به این معنا نداریم و تنها یکی از شاخص‌های نظام ریاستی در کشور ما وجود دارد و آن شاخص این است که رئیس‌جمهور مستقیم با رأی مردم انتخاب می‌شود، اما بقیه لوازم نظام ریاستی را نداریم. اگر بخواهیم تبدیل به نظام پارلمانی شویم، باید بگویم که پارلمان فعلی ظرفیت آنکه از درونش رئیس قوه مجریه بیرون بیاید را ندارد و باید آن را اصلاح کنیم. (دهقان، خبرگزاری فارس ۱۳۹۰/۸/۱۷)

ساختار حکومتی ما در شرایط کنونی حالتی دوگانه برای رئیس‌جمهور دارد و همین امر موجب سوء تفاهم در برخی موارد شده است... که از یک سو، رئیس قوه مجریه است و از طرفی خود را در جایگاه رهبری ثانویه در کشور می‌بیند؛...گاهی اوقات این سوء تفاهم پیش می‌آید که رئیس‌جمهور هماهنگ کننده سه قوه یا اینکه فراتر از یک رئیس قوه است. اختیارات رئیس‌جمهور کاملاً مشخص است. وظیفه رئیس‌جمهور اجرای قانون اساسی و مصوبات مجلس، هماهنگ کردن هیات وزیران، مسئول برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور است. این

بدین معنی است که به معنای واقعی کلمه مثل سایر قوا، رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است.. در شیوه حذف رای مردم و انتخاب نخست وزیر توسط نمایندگان، مردم در حقیقت رای خودشان را به نمایندگان داده‌اند و این اعتماد را به کسانی که به مجلس می‌فرستند، تفویض می‌کنند تا علاوه بر قانون‌گذاری و نظارت، انتخاب نخست وزیر را هم انجام دهند.. حسن نظام پارلمانی را امکان تغییر نخست وزیر توسط مجلس است. یک وجه دیگر از محاسن نظام پارلمانی این است که اگر نخست وزیر مرتکب تخلف شود و با نظام و سیاست‌های کلی زویه پیدا کند، امکان تغییر او وجود دارد اما در شرایط کنونی ما اگر بخواهیم رئیس جمهور را عزل کنیم، این امر ممکن است بحران‌های سیاسی و التهاب در کشور ایجاد کند در حالی که اگر نخست وزیر منتخب مجلس باشد همانند شهردار که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود است و اگر شورا از وی ناراضی بود، او را عزل می‌کند.. وی ویژگی دیگر نظام پارلمانی را کنترل روی انتخاب‌های مجلس دانست. بنابراین مجلس در مقام اجرا می‌تواند بر عملکرد نخست وزیر نظارت کند... اگر مجلس ساختارش اصلاح شود و نمایندگانی به نگاه ملی بدان راه پیدا کنند آنها کمتر تحت تاثیر این لابی‌ها قرار بگیرند. ضمن اینکه اگر کشور ما به سمت یک نظام پارلمانی و حزبی قوی برود، در صد بالایی از مشکلات اینگونه‌ای حل می‌شود. (کاتوزیان، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۷/۳۰)

دیدگاه‌های متفکران نسبت به چالش‌های نظام ریاستی و پارلمانی

لزوما پارلمانی بودن یک نظام سیاسی دلیل موفقیت آن نیست، بلکه ساز و کارهایی که اقتضای یک نظام پارلمانی را دارند می‌تواند سبب موفقیت یا عدم موفقیت آن شود. ساختار سیاسی فعلی کشور در شرایط کنونی مشکلاتی دارد که قابل کتمان نیست که نمونه بارز آن در موضوع تفکیک وظایف قوا به خوبی قابل مشاهده است. تداخل در رفتارهای قوا به گونه‌ای است که فراتر از قواعد موجود نوعی ورود به حوزه وظایف دیگر قوا را شاهدیم که با وظایف و اختیارات قانونی آنها سنخیت ندارد. مثلا در مجلس خیلی از نمایندگان توقعاتی در خصوص عزل و نصب‌ها و هماهنگی دولت با آنها دارند که در هیچ جای قانون نیامده است.. به نظر می‌رسد شاید بدون این نوع اختیارات هم کار به سادگی جلو نرود. اینکه ساختار سیاسی کشور اشکالات جدی دارد و نیازمند بازسازی است، قابل کتمان نیست ولی اینکه آیا راه حل این مساله رویکرد به نظام پارلمانی است موضوعی است که نیازمند بحث است... لزوما پارلمانی بودن یک نظام سیاسی دلیل موفقیت آن نیست بلکه ساز و کارهایی که اقتضای یک نظام پارلمانی را دارد باید به درستی باید طراحی شود؛ کما اینکه نظام ریاستی هم همین گونه است. (انصاری، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۸/۶)

اگر ما بخواهیم نظام پارلمانی ایجاد کنیم ولی ساختار حزبی نداشته باشیم به این معنی است که مجلسی داریم که نمایندگانش هر روز می‌توانند گرایش‌ها و مواضع خودشان را تغییر دهند و

دولت را به چالش بکشند. بنابراین اگر ساختار حزبی داشته باشیم می‌توانیم اطمینان داشته باشیم که نظام پارلمانی موفق‌تری داریم... اگر قوه مجریه و مقننه در یک هماهنگی با یکدیگر باشند کشور می‌تواند قدم‌های سریع‌تر و بلندتری را بردارد، ولی این زمانی مقدور است که ما یک ساختار حزبی جا افتاده قوی داشته باشیم که حزبی که در مجلس اکثریت دارد بتواند دولت را هم در دست بگیرد. عضو فراکسیون اقلیت که معتقد است در ساختار سیاسی کنونی کشور بر اساس صراحت قانون اساسی رئیس‌جمهور مسئولیت تمام نظام اجرایی کشور را بر عهده ندارد، تصریح کرد. (انصاری، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۸/۶) تقویت نگاه حزبی در کشور را به منوط به نگاه مسئولان نظام به تحزب است. از ابتدای انقلاب به تحزب با نگاه مثبت نگاه نکردیم و برای همین اساساً بنده حتی اگر رویکرد سیاسی و جناحی هم داشته باشم در سیستم فعلی تعلق حزبی در مجلس برای خود احساس نمی‌کنم. چون هیچ تنبیه حزبی نمی‌توان درباره بنده اگر عضو حزب باشم اعمال کرد. در نظام پارلمانی حتی نحوه نشستن نمایندگان بر اساس تعلق حزبی آنها است و حزب اکثریت همه در یک ردیف جلو می‌نشینند؛ در حالی که ما در کشورمان وکیل مردم هستیم. به نظر می‌رسد همه اینها یک باز تعریف شود و اگر بنا داریم از تجارب دیگر کشورها استفاده کنیم اصرار بر خلق ساختارهای خلق الساعه نداشته باشیم. (انصاری، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۸/۶)

نظام جمهوری اسلامی، نظامی نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی است... ما در دهه ۶۰ هم نظام پارلمانی نداشتیم. نظام پارلمانی، نظامی است که رئیس قوه مجریه‌اش مستقیماً از پارلمان بیرون می‌آید. ... نظام سیاسی ما در ایام پیش از بازنگری هم نظام پارلمانی به معنای مصطلح در ادبیات حقوقی نبوده است زیرا در نظام پارلمانی بالاترین مقام اجرایی از دل پارلمان بیرون می‌آید و نه از رای مستقیم مردم. سوال اساسی این است که آیا با متمرکز شدن اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه در دست رئیس‌جمهور، صلاحیت‌های پارلمان کاهش پیدا کرده است؟ پاسخ این سؤال منفی است. بله، اختیارات رئیس‌جمهور افزایش پیدا کرده ولی اختیارات پارلمان نیز کاهش نیافته است. بنابراین در قانون اساسی سال ۶۸ در مقایسه با قانون اساسی سال ۵۸، تفاوت بنیادینی از حیث ریاستی یا پارلمانی بودن نظام سیاسی ایجاد نشده است... اما در مجموع و در مقایسه با دوره پیش از بازنگری افزایش پیدا کرده است. مهم این است که صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در ارتباط با قوه مجریه دست نخورده باقی مانده است. یعنی افزایش اختیارات یکی مساوی با کاهش اختیارات دیگری نبوده است.

سپردن صلاحیت مسئولیت اجرای قانون اساسی به رییس‌جمهور حاکی از نوعی اهمال حقوقی است. زیرا اجرای قانون اساسی، مسئولیتی است که علی‌الاصول باید بر عهده بالاترین

مقام سیاسی کشور باشد. یعنی شخص نخست یک دولت-کشور باید این صلاحیت را داشته باشد تا بتواند با نظارت بر عملکرد همه قوا و نهادهای حکومتی، از اصول و اهداف قانون اساسی دفاع کند. بنابراین رئیس جمهور، حتی مطابق خود این قانون اساسی، نمی‌تواند قانون اساسی را در همه شعب و سطوح قدرت به اجرا دریاورد. پس شاید بتوان گفت که نحوه نگارش اصل ۱۱۳ حاکی از نوعی بی‌دقتی حقوقی بوده است. اما در خصوص تعارض دیدگاه رئیس جمهور و شورای نگهبان، باید گفت که در حوزه قانون‌گذاری، تعارض مذکور با رای شورای نگهبان، که برآمده از نظریه‌های تطبیقی یا تفسیری این شورا است حل می‌شود. بنابراین شورای نگهبان برای حل این مشکل یا تعارض واجد صلاحیت تطبیقی و تفسیری لازم است. در حوزه‌های دیگر باید به صورت مصداقی بحث کرد. (گرچی، خبرآنلاین ۱۳۹۱/۴/۱) عدم اعطای حق وتوی تعلیقی به رئیس جمهور خود موید این نکته است که تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران به سبک نظام‌های ریاستی نیست. در این نظام رئیس جمهور در برابر پارلمان صد در صد مسئول است. پارلمان صلاحیت سوال از رئیس جمهور و یا استیضاح وی را دارد. این چیزی است که در نظام‌های ریاستی وجود ندارد. علاوه بر این رئیس جمهور نه صلاحیت انحلال پارلمان را دارد و نه صلاحیت وتوی تعلیقی مصوبات پارلمان را؛ پس این ادعا که نظام ما ریاستی است، اساساً فاقد مبنای علمی است. یعنی حداقل، رئیس جمهور مظهر ریاستی بودن نظام سیاسی کشور ما نیست. (گرچی، خبرآنلاین ۱۳۹۱/۴/۱) در برخی از موارد به نظر می‌رسد که رییس جمهور از اختیار کافی در حیطه اجرای قانون اساسی برخوردار نیست. بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی، دو طیف از وظایف همچون اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه بر عهده رئیس جمهور گذاشته است. بعد از مقام رهبری، رئیس جمهور عالیترین مقام اجرایی کشور محسوب می‌شود. به نظر می‌رسد که در وضعیت کنونی رئیس جمهور از ابزار کافی برای اجرای قانون اساسی در دیگر نهادهای سیاسی برخوردار نیست. از این منظر اگر رئیس جمهور بخواهد وظیفه اجرای قانون اساسی را در حیطه وظایف خود در قوه مجریه اجرا کند از اختیار کافی برخوردار است، اما اگر قرار باشد وظیفه اجرای قانون اساسی را در همه نهادها از جمله قوه مقننه، قوه قضاییه و نهادهای تحت امر رهبری اجرا کرده یا تحت نظارت قرار دهد، از اختیار کافی برخوردار نیست. به عبارت بهتر با توجه به ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمهور از چنین ابزاری برخوردار نیست. از این گزاره می‌توان این نتیجه را گرفت که یا باید به رئیس جمهور ابزار و اختیار لازم را داد تا بتواند قانون اساسی را در کلیت آن تحت پایش و نظارت و حتی اجرا قرار دهد یا اینکه اساساً باید این مسئولیت را از وی ستاند. (گرچی، خبرآنلاین. ۱۳۹۱/۱۰/۹)

کشور ما هنوز از آمادگی لازم برخوردار نیست تا به سمت یک نظام صددرصد پارلمانی حرکت

کند. مهم‌ترین دلیل این است که نظام پارلمانی مبتنی بر فرهنگ بالای مشارکت سیاسی و اجماع است. اگر شما نگاهی به تجربه احزاب و گروه‌ها ببیندازید متوجه می‌شوید که گروه‌های سیاسی به هیچ وجه در اجماع و ائتلاف موفق نبودند. عدم اجماع در بسیاری از موارد زمینه شکست اصلاح‌طلبان و حتی اصول‌گرایان را فراهم کرده است. به همین دلیل هنوز فرهنگ لازم برای نظام پارلمانی فراهم نشده است که بر اساس آن گروه‌های سیاسی بتوانند بر اساس وزن خود در پارلمان کرسی داشته باشند. بنابراین نظام ریاستی برای جمهوری اسلامی به‌همان صورتی که در آمریکا وجود دارد، سم مهلکی است. به نظر من ما باید به سمت یک نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی دقیق (دقیق‌تر از نظام موجود) حرکت کنیم و تمام مشکل ما این است که این دقت وجود ندارد. (گرچی، خبرآنلاین ۱۳۹۱/۱۰/۹)

پیش‌نویس قانون اساسی ما اقتباسی از قانون اساسی فرانسه بود که یک نظام ترکیبی را تشکیل می‌داد. در ایران ما نظام ریاستی- پارلمانی داریم چون با دو رئیس رو به رو هستیم. هم رهبری (منسوب مجلس خبرگان منتخب مردم) و هم رئیس جمهور منتخب مستقیم از سوی مردم. پارلمان هم منتخب مردم است. از آنجا که رئیس جمهور ریاست هیأت وزیران را دارد و برای تشکیل دولت از مجلس رأی اعتماد می‌گیرد پس نظام ما ریاستی- پارلمانی با دو رئیس است. همچنان که در اصل ۱۱۳ قانون اساسی نیز بر این نکته تأکید شده است که پس از «رهبری» عالی‌ترین مقام رسمی کشور رئیس جمهور است و مسئولیت قوه مجریه را جز در امور مربوط به رهبری بر عهده دارد. به این ترتیب بسته به اختیاراتی که برای رئیس جمهور و رهبری تعیین شده است، ما دو رئیس در قوه مجریه داریم چرا که بخشی از امور اجرایی در اختیار رئیس جمهور است و بخشی در اختیار رهبری. (هاشمی، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۱۱/۲۸)

به این ترتیب رئیس جمهور به عنوان مقام دوم کشور اختیاراتش کم و ریاستش ضعیف شد. تجربه‌ای که در سال‌های ۵۸ تا ۶۸ داشتیم حاکی از نوعی تنازع بین نخست‌وزیر و رئیس جمهور بود؛ چرا که رئیس جمهور منتخب مردم بود ولی اختیارات اجرایی نداشت و در عوض نخست‌وزیر صاحب اختیار بود. در آن دوره اختیارات رئیس جمهور به مبادله سفیر، امضای قوانین و اعتبارنامه سفرا و ... محدود می‌شد که صلاحیت اجرایی زیادی به شمار نمی‌رفت... در این دوران نادیده گرفتن رأی مستقیم مردم جلب توجه می‌کرد و نهایتاً امام خمینی^(۵) صلاح دیدند که پست نخست‌وزیر حذف شود و رئیس جمهور، رئیس دولت باشد ... توازن قوا و نظارت مجلس بر قوه مجریه از برکات نظام دموکراتیک است که طی آن رئیس جمهور می‌تواند با اختیاراتش، اقتدار پارلمان را کنترل کند. مشکلی که میان دولت و مجلس وجود دارد، مربوط به نظام حکومتی ریاستی- پارلمانی ما نیست.

برای این منظور باید نظام جمهوری اسلامی ایران را از نظر هنجاری، ساختاری و رفتاری مورد بررسی قرار دهیم. از نظر هنجاری، نظام ما قانونی، مردمی و کاملاً دموکراتیک به نظر می‌رسد و شاهد آن اصل ۵۶ است که می‌گوید: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است، هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقي که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.» در اصل ۶ نیز تأکید شده که «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود...» از نظر ساختاری نیز به دلیل تعیین محدودیت در دوره ریاست‌جمهوری و مجلس و... ما دارای ساختار دموکراتیکی هستیم. از نظر رفتاری نیز مقامات باید براساس قانون عمل کنند اما مقامات بیش از آن که بر منوال قانون عمل کنند، بعضاً براساس گرایش‌ها و سلیق خود عمل می‌کنند. پس تنازع موجود میان دولت و مجلس ربطی به شکل نظام ندارد، مربوط به مشکل رفتاری مسئولان است. (هاشمی، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۱۱/۲۸)

نظام پارلمانی خللی به جمهوریت و دموکراسی وارد نمی‌کند. ساختار نظام و قانون اساسی با حفظ اصول و ارزش‌ها، مانند هر تجربه بشری دیگری قابل تغییر است. در حال حاضر نیز اگر نظام پارلمانی یا ریاستی یا نیمه ریاستی باشد، تغییری در بحث جمهوریت پیش نخواهد آمد. اینکه نظام پارلمانی یا ریاستی یا نیمه ریاستی باشد خللی به جمهوریت، دموکراسی و مردم سالاری وارد نمی‌کند چراکه اگر به این شکل باشد خیلی از نظام‌هایی که در غرب پارلمانی هستند مغایر دموکراسی عمل می‌کنند.^{۱۱} تغییر روش‌ها و ساختار نظام، نیازمند اصلاح قانون اساسی است و قانون اساسی را در آینده دور یا نزدیک به تعبیر مقام معظم رهبری هرگاه لازم شد، اصلاح می‌کنیم.^{۱۲} (کدخدایی، خبرگزاری فارس ۱۳۹۰/۸/۱۷)

با این تغییر ماهوی و گذار از مشروعیت انقلابی به مشروعیت قانونی، به تدریج نظام سیاسی ایران از جمهوری پارلمانی فاصله گرفت و به جمهوری ریاستی تبدیل شد. رئیس نظام اما دیگر رئیس‌جمهور نبود. قانون اساسی ۱۳۶۸ مقام رهبری قانونی منتخب مجلس خبرگان را رئیس نظام جمهوری اسلامی ایران می‌داند. در مجموع رویکردهای مختلفی نسبت به چگونگی تحول در نظام سیاسی ایران از سوی سیاسیون و حقوق دانان مطرح شده است. در این رویکرد عناصر مختلفی همچون چالش‌های نظام حقوقی ایران، چالش‌های سیاسی مقتضیات حزبی، مقتضیات نهادی همچون نمایندگی مجلس شورای اسلامی، چالش‌های تاریخی ایران بخصوص در دوره جمهوری اسلامی ایران و... لحاظ شده است. در واقع با توجه به این بسترها و خاستگاه‌ها به چگونگی تحول، چرایی تغییر در نظام سیاسی ایران، انطباق با وضعیت جدید داخلی و جهانی،

نگرش روسای جمهوری نسبت به قدرت رئیس جمهور و رابطه قوه مجریه با سایر نهادها و... پرداخته شده است. به عبارت دیگر موافقت یا مخالفت با نظام پارلمانی با توجه به تجربه نظام ریاستی در ایران، چالش‌های حقوقی، منافع حزبی و... بوده است.

نتیجه‌گیری

مجلس بیانگر حاکمیت مردم، قانون‌گذاری، مظهر قدرت و حکومت مردم، مردم‌سالاری، جمهوریت، تحقق عینی یکی از بزرگترین آموزه‌های دینی اسلام یعنی "و امرهم شوری بینهم" مظهر خرد جمعی، کنترل قدرت، نماد دموکراسی در یک کشور، گردش‌نخبگان، انفکاک اجرا از تصمیم‌گیری، تبلور اراده ملت، و ... می‌باشد. در واقع پارلمان بیانگر تحقق عینی گفتمان احترام به آراء و عقاید مردم، گذار از استبداد به دموکراسی، حاکمیت تفکیک قوا، ورود مردم به عرصه تصمیم‌گیری، بالا رفتن شعور سیاسی مردم و ... می‌باشد.

به طور کلی چالش‌های نظام شبه ریاستی و شبه پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان بدین گونه مطرح کرد؛ در سطح مفهومی می‌توان به چالش‌هایی همانند: فقدان تعریف از نظارت رئیس جمهور بر سایر قوا، تصور بالای رئیس جمهور از قانون اساسی و اختیارات آن، فقدان فرهنگ سیاسی دموکراتیک برای نظام ریاستی با توجه به تداوم فرهنگ استبدادی در جامعه ایران اشاره کرد. در سطح حقوقی می‌توان به موضوعاتی همانند: ابهام در نوع نظارت رئیس جمهور بر سایر قوا، حاکمیت دو گانه، ضمانت اجرای مسئولیت رئیس جمهور پرداخت و در سطح سیاسی می‌توان به چالش‌هایی همانند: فقدان نگرش ملی نمایندگان مجلس بخصوص در نظام پارلمانی، کاهش مشارکت سیاسی در نظام پارلمانی، فقدان ائتلاف در جامعه و سیاست ایران، لزوم اصلاح پیکره اجرایی قانون اساسی، فقدان نظارت موثر مجلس بر قوه مجریه، فقدان لوازم نظام ریاستی در ایران، فقدان حزب در ایران بخصوص در نظام پارلمانی و رئیس‌الوزرا بودن رئیس جمهور اشاره کرد. اما درباره موفقیت‌های نظام شبه ریاستی - شبه پارلمانی در ایران را می‌توان به استقرار نظم سیاسی، هماهنگی بیشتر قوا در کشور، رئیس جمهور ضامن دموکراسی و جمهوریت، نظام رئیس جمهور بیانگر حاکمیت مردم در اجرا و مدیریت کشور، نظارت بهتر قوا بر یکدیگر، عدم دخالت قوه مجریه در کار قوه قضاییه و افزایش پاسخگویی رئیس جمهور و وزرا به جامعه و به‌خصوص مجلس اشاره کرد.

منابع فارسی

- افروغ، عماد (۱۳۸۰)، **چالش‌های کنونی ایران**، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی حوزه هنری
- ابولفضل قاضی، حسین مهرپور (۱۳۸۰)، **رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی**، تهذان، انتشارات اطلاعات
- بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، **حقوق اساسی**، تهران، گنج دانش
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۳)، **فقه سیاسی: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، انتشارات امیر کبیر
- (۱۳۸۹)، **حوزه قلمرو قانونگذاری مجلس شورای اسلامی**، تهران، مرکز تحقیقات حقوقی شورای نگهبان
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران، نشر دادگستر، چاپ دوم
- مدنی، سیدجلال‌الدین، (۱۳۷۵)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران، پایدار
- مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، **رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی**، انتشارات اطلاعات، چاپ اول
- (۱۳۸۱)، **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 همایش های پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)، تهران، اطلاعات
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۲)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی**، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، جلد ۲

خبرگزاری

- آفتاب ۱۳۸۷/۱۲/۱۹
- انصاری، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۸/۶
- دهقان، خبرگزاری فارس ۱۳۹۰/۸/۱۷
- قوچانی، دولت یار، ۱۳۹۲/۴/۱۷
- کدخدایی، خبرگزاری فارس ۱۳۹۰/۸/۱۷
- گرجی، خبرآنلاین ۱۳۹۱/۱۰/۹
- مهرنامه، ۱۳۹۰/۹/۱۷
- واحدی، افکار نیوز، ۱۳۹۱/۲/۲۵
- هاشمی، خبرآنلاین ۱۳۹۰/۱۱/۲۸