

به بهانه انتخابات ریاست جمهوری

انتشار این شماره از نشریه همزمان است با پایان یافتن انتخابات چهاردهم ریاست جمهوری و استقرار دولت جدید و فرصتی است تا به چند نکته عمدتاً حقوقی مربوط به دولت و قوه مجریه اشاره کنیم:

۱. نخست آن که قانون اساسی در برخی موارد اصطلاح «رئیس جمهوری» (اصل ۱۱۶ و ۱۱۹) و در موارد متعدد دیگری اصطلاح «رئیس جمهور» (از جمله اصل ۱۲۱ و ۱۲۲) را به کار برده است. بنابراین، جا دارد که بپرسیم تفاوت میان این دو تعبیر چیست؟ در پاسخ باید گفت که نهاد ریاست جمهوری مانند سایر نهادها از قبیل مجلس، شورای نگهبان و مفاهیمی مانند تفکیک قوا، قوای حاکم و غیره از اصطلاحات و مفاهیم وارداتی است. هیچ کدام از اینها در فقه اسلامی یا فرهنگ ایرانی سابقه نداشته‌اند؛ هم‌چنان که تلویزیون و سینما و ماهواره و نانو تکنولوژی و هواپیما و کامپیوتر و مانند اینها نیز سابقه نداشته است. ریاست جمهوری به معنای آن است که نظام سیاسی کشور، یک «جمهوری» است و شخصی هم که در راس آن قرار می‌گیرد «رئیس جمهوری» خواهد بود. اما اصطلاح و ترکیب «رئیس جمهور» معنای حقوقی ندارد و تنها می‌تواند بیان کوتاه شده «رئیس جمهوری» باشد.
۲. دوم این که «حکومت» در روزگار کنونی یک ساختار پیچیده است و مانند گذشته نیست که یک پادشاه یا امپراتور در راس قدرت قرار بگیرد و وزیران و امیران و والیان... در مراتب طولی بعدی باشند؛ بلکه «حکومت»، خود یک شخصیت و هویت مستقل دارد و به همین دلیل هم هست که با تغییر رئیس جمهوری یا وزیران یا اعضای مجلس یا... نباید حکومت از بین برود در حالی که در گذشته چنانچه ساختار طولی حکومت دچار خدشه می‌شد و پادشاه از میان می‌رفت شبرازه حکومت در هم می‌پاشید.

۱. محمدجواد شریعت باقری

فلسفه تدوین قوانین اساسی، علاوه بر کنترل نظام قدرت، همین است که ساختار کلی حکومت و روابط میان قوای حاکم به گونه‌ای طراحی شود که تغییر افراد، نظام حکومت را فرو نپاشد و به عبارت دیگر، ساختارها و قوانین بر جامعه حاکم باشند نه افراد و اشخاص معین. اما و صد اما که طراحی ساختاری که بتواند یک نظام حکومتی «خود کنترل» و قانونمند بسازد به غایت دشوار است؛ چرا که مستلزم تقسیم «حاکمیت واحد» به سه قدرت است که بر اساس «وحدت در عین کثرت و کثرت در عین وحدت» ایجاد شود و کارایی داشته باشد؛ یعنی در عین این که نهادهای قدرت (قوای سه‌گانه) باید یکدیگر را کنترل کنند و بر هم نظارت داشته باشند، این تعادل باید یک «سیستم واحد» را تشکیل بدهد ولی هیچ یک از سه قوه بر دو قوه دیگر حاکم نشود. اگر هر یک از سه قوه بر دو قوه دیگر برتری و غلبه پیدا کند یا این که هر یک از آنها از مدار «کنترل متقابل» خارج شود معنایش این می‌شود که طراحی تفکیک قوا درست نبوده است و در نتیجه، یکی از دو حالت اتفاق خواهد افتاد: یا این که یکی از قوا بر بقیه حاکم می‌شود و دوباره قدرت در یکجا متمرکز می‌شود یا این که سه قوه نمی‌توانند توازن و تعادل را رعایت کنند و هر یک داعیه برتری بر دیگری را دارند و مآلاً در وضع جنگ و آشوب به سر می‌برند و کارایی ندارند.

به هر حال، تفکیک قوا پروژه تنظیم ساختار قدرت است. بر اساس مدلی که قانون اساسی ما از آن پیروی کرده است، رئیس‌جمهوری با آراء عمومی انتخاب می‌شود و وزیر خود را بر می‌گزیند ولی وزرا نمی‌توانند بدون تأیید قوه دیگر - که نمایندگان مردم هستند - شروع به کار کنند و پس از شروع به کار باز تحت نظارت قوه دیگر (نمایندگان مردم در مجلس) هستند. رئیس‌جمهور نمی‌تواند راساً بودجه دولت را تعیین و نهایی کند بلکه نمایندگان مردم باید بودجه را تصویب کنند و باز پس از تصویب، نمایندگان مردم بر نحوه هزینه کردن آن (از طریق دیوان محاسبات) نظارت می‌کنند و..... به هر حال، قوای حاکمیتی مانند ستاره‌ها و سیاراتی هستند که بر گرد هم می‌چرخند و یکدیگر را نگه می‌دارند و هراینه اگر یکی از آنها از مدار خارج شود ممکن است قوای دیگر را ببلعد و دوباره قدرت در یکجا متمرکز شود.

باری، تنظیم قوا هرچند لزوماً تابع یک مدل نیست و می‌تواند الگوریتمهای مختلف داشته باشد ولی ابتکار یک مدل تنظیم قوا هرگز کار آسانی نیست و به همین دلیل نویسندگان قانون اساسی ما که مدل کنترل قوا را از کشورهای اروپایی گرفته‌اند و بنا به مقتضیات و مصلحت‌هایی در جاهایی تغییرات داده‌اند سازوکار تعادل قوا را دچار مشکل کرده‌اند. یکی از

یادداشت سردیور / ۷

محمدجواد شریعت باقری

آنها این است که به انگیزه اعطای استقلال حداکثری به قوه قضاییه، این قوه را از مدار نظارت قوای دیگر خارج کرده‌اند. یکی دیگر هم همین ماجرای رئیس‌جمهور و رئیس‌جمهوری است. ۳. نکته سوم مساله وزن و جایگاه دانش حقوق و حقوق دانان در کشور است. اگر بخواهیم در این باره قضاوت کنیم که حقوق تا چه اندازه در رگهای کشور ما جریان دارد کافی است به نحوه تصدی مناصب مهم حقوقی کشور توجه کنیم: از وزیر دادگستری گرفته تا معاون حقوقی رئیس‌جمهور تا سایر حقوق دانان در نهادهای مختلف...

قابل تاسف است ولی باید گفت که مناصب حقوقی اصلاً جدی گرفته نمی‌شوند؛ گویی که مسوولیتها و مدیریتهای حقوقی بیشتر جنبه تزینی دارند. حتی در این حد که در پاسخ به مطالبات زنان برای ایفای نقش در دولت، یکی از پست‌های حقوقی مثلاً «معاون حقوقی رئیس‌جمهور» را در طبق اخلاص می‌گذارند و به دنبال یک خانم می‌گردند تا به او هدیه کنند تا متهم به عدم حضور زنان در کابینه نشوند.

عجیب‌تر آن‌که ظاهراً وجه تمایز ما با کشورهای دیگر باید در حوزه‌های علوم انسانی و بویژه حقوق نمایانده شود نه در حوزه نانو تکنولوژی یا ماهواره یا صنایع دیگر. اگر قرار باشد ما در صنایع هوا فضا و مانند اینها با کشورهای دیگر رقابت کنیم پس تفاوت ماهوی ما با دیگران در چیست؟ ما قاعدتاً باید در حقوق، فلسفه، ادبیات و مانند اینها حرفهای گفتنی و شنیدنی داشته باشیم.

۴. نکته چهارم مساله استفاده از تجربه‌هاست. اولاً باید دانست که هر تجربه‌ای ارزشمند نیست؛ یعنی چنین نیست که هرکس سالیانی کارهایی را انجام داده و صاحب تجربه شده اکنون می‌تواند مشکلات را از سر راه بردارد. خیر، کارخانجات ایران خودرو و سایپا ۳۰ سال است با قدرت و شهامت، همان محصولات ۳۰ سال قبل را تکرار می‌کنند. آیا هیوندای و تویوتا و غیره نیز همینطورند؟ پس اگر کسانی که سالهای متمادی در حال کار و تجربه بوده‌اند ولی از تجمع تجربه‌ها راه تازه پیدا نمی‌کنند دوباره به کار گمارده شوند همان تجربه‌های شکست خورده را تکرار می‌کنند و حتی ممکن است به تجربیات بی‌حاصل خود افتخار کنند. اینان در خوشبینانه‌ترین حالت بر ناکارآمدیهای خود واقف نیستند و نمی‌توانند در رفتارها و برداشتهای خود تجدیدنظر کنند و عبرت نمی‌گیرند و معمولاً حتی نسبت به یادگیری مقاوم می‌شوند و یکسره در حال تکرار اشتباهات گذشته هستند.

بنابراین، صرف تجربه اندوختن کافی نیست. تجربه تجربه‌داران بویژه در شرایطی که سیستم نیازمند تحول و درک راهبردی است ابداً به کار نمی‌آید و بلکه سبب درجا زدن و حتی به قهقرا رفتن است. این مساله اختصاص به مدیران هم ندارد و حتی یک قاضی در یک شعبه دادگاه نیز می‌تواند مصداق همین قاعده باشد.

۵. نکته پنجم این است که قوه مجریه به عنوان قوه مستقل عهده‌دار امور اجرایی کشور است. اگر نهادها و مراجع رسمی یا غیر رسمی در خارج از قوه مجریه اختیارات و اقتدارات قوه مجریه را تصاحب و تملک کنند، قوه مجریه بی‌محتوا می‌شود؛ هم‌چنان که اگر نهادها و ساختارهای خارج از قوه مقننه اختیارات قانون‌گذاری پیدا کنند قوه مقننه نیز بی‌معنا خواهد شد و نظام تفکیک قوا فرو خواهد ریخت. تفکیک قوا برای آن است که اقتدارات و اختیارات قوای حاکم در یک چهارچوب پیچیده کنترل شود تا از تمرکز قدرت و فساد و تباهی و یا آشوب و آشفتگی جلوگیری شود.

۶. نکته آخر این که بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی^۱ «مسئولیت اجرای قانون اساسی» با رئیس‌جمهور است. منظور از «مسئولیت اجرای قانون اساسی»، «مسئولیت اجرا شدن» قانون اساسی است نه «اجرا کردن» قانون اساسی. بنابراین، اشکال مغالطه‌آمیز سالهای گذشته که برخی گفته‌اند رئیس‌جمهور «فقط در حیطه وظایف قوه مجریه» مسوول اجرای قانون اساسی است و نباید به غیر قوه مجریه کاری داشته باشد، اشکال نادرستی است و ناشی از سفسطه یا ناآگاهی از قانون اساسی و دانش حقوق اساسی است. اصل ۱۱۳ در واقع «مسئولیت اجرا شدن قانون اساسی در کشور» را به عهده رئیس‌جمهور گذاشته است و این وظیفه جداگانه‌ای است و ربطی به قوه مجریه ندارد.

۱. 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.