

تحلیل وظایف حقوقی رئیس جمهور نسبت به سایر قوا و نهادهای حاکمیتی

جواد نوری^۱، حدیث لشگری^۲

^۱مقطع دکتری حقوق عمومی، دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم.

^۲دانشجوی حقوق، دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد.

چکیده

این مقاله به تحلیل جایگاه، اختیارات و وظایف رئیس جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و تعاملات او با سایر قوا و نهادهای حاکمیتی می‌پردازد. با تأکید بر قانون اساسی به عنوان مبنا، نقش رئیس جمهور نه به عنوان رئیس قوه مجریه، بلکه به عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری» و «مسئول اجرای قانون اساسی» بررسی می‌شود. به استناد یافته‌های این تحقیق، اختیارات رئیس جمهور در یک چارچوب نهادینه شده و تحت حاکمیت اصل ولایت فقیه عمل می‌کند. رئیس جمهور در مقام اجرایی خود، منتخب مردم است. رابطه رئیس جمهور و مجلس، رابطه‌ای دوسویه و مبتنی بر نظارت متقابل است. همچنین در رابطه با قوه قضائیه، این رابطه عمدتاً از نوع همکاری و استقلال است. از سوی دیگر، در رابطه با نهادهای فراقوه‌ای (شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...) این نهادها نقش کلیدی در جهت‌دهی به اختیارات رئیس جمهور ایفا می‌کنند. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی در پی آن است تا بیان دارد اگرچه رئیس جمهور در ظاهر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است، اما عملاً در یک شبکه پیچیده از نظارت و تعادل قوا و نهادهای فراقوه عمل می‌کند. اختیارات وی در مقایسه با سایر نظام‌های ریاستی، دچار تفاوت و نظارت خاص قرا گرفته شده است؛ بنابراین، نقش رئیس جمهور را باید بیشتر به عنوان «مدیراجرایی ارشد» در چارچوب تعیین‌شده است و موفقیت او در گرو توانایی برای ایجاد هماهنگی و تعامل سازنده با سایر قوا و نهادها است.

کلیدواژه: حاکمیت، تفکیک قوا، رئیس جمهور، قوه مجریه، جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

نظام‌های سیاسی مدرن بر پایه‌ی تفکیک و تعادل قوا استوار شده‌اند. در این میان، جایگاه رئیس قوه مجریه به عنوان مجری ارشد سیاست‌ها و قوانین، همواره کانون توجه پژوهش‌های حقوقی و سیاسی بوده است. این مهم در جمهوری اسلامی ایران، از جایگاه پیچیدگی‌ها و ویژگی‌های منحصر به فردی برخوردار است که آن را به موضوعی جذاب برای تحلیل و واکاوی تبدیل کرده است. بر اساس قانون اساسی، رئیس جمهور به عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» پس از مقام رهبری «ریاست قوه مجریه» را بر عهده دارد. با این حال، این جایگاه به ظاهر رفیع، در عمل در یک شبکه به هم پیوسته از اختیارات و محدودیت‌ها تعریف می‌شود. از یک سو، رئیس جمهور منتخب مستقیم مردم است و این مشروعیت مردمی به او وزن سیاسی قابل توجهی می‌بخشد. از سوی دیگر، او در چارچوب قانون و حاکمیت تحت نظارت ولی فقیه عمل می‌کند. مسئله اصلی این پژوهش، تحلیل دقیق حدود و ثغور وظایف و اختیارات رئیس جمهور در تعامل با سایر ارکان قدرت در ایران، اعم از قوه مقننه، قوه قضائیه و به ویژه نهادهای فراقوه‌ای مانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام است. پرسش محوری این است که آیا رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی از استقلال عمل و اختیارات کافی برای مدیریت کشور برخوردار است، یا اینکه نقش او عمدتاً در حد یک مدیر اجرایی است که در سایه نهادهای بالادستی عمل می‌کند؟ علاوه بر این، از مهمترین اهداف این مقاله می‌توان به: تبیین جایگاه حقوقی و سیاسی رئیس جمهور بر مبنای اصول قانون اساسی، تحلیل رابطه عملی و حقوقی رئیس جمهور با مقام رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام کشور، واکاوی تعاملات و چالش‌های بین قوه مجریه با قوه مقننه و قوه قضائیه، بررسی نقش نهادهای نظارتی و فراقوه‌ای در جهت‌دهی، محدودسازی یا تقویت اختیارات رئیس جمهور اشاره نمود.

ضرورت انجام این تحقیق از آنجا ناشی می‌شود که درک دقیق از ساختار قدرت در ایران بدون شناخت نقش و جایگاه واقعی رئیس جمهور ناقص خواهد بود. این تحلیل می‌تواند به شفاف‌سازی فضای سیاسی کشور کمک کرده و زمینه‌ساز ارائه راهکارهایی برای بهبود تعامل بین قوا و نهادهای حاکمیتی باشد.

ساختار این مقاله، ابتدا به چارچوب نظری و مفاهیم کلیدی (مانند تفکیک قوا، ولایت فقیه و نظارت استصوابی) خواهد پرداخت. سپس وظایف و اختیارات ذاتی رئیس جمهور را برشمرد و در ادامه، به تحلیل رابطه او با هر یک از نهادهای اصلی حاکمیتی به تفکیک می‌پردازد. در نهایت، با جمع‌بندی یافته‌ها، نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

فصل اول: مفاهیم نظری

گفتار اول: حاکمیت

حاکمیت مجموعه‌ای از ارکان و قسمت‌هایی است که برای حرکت یک جامعه به سوی پیشرفت و تعالی شکل می‌گیرد. به گفته برخی از صاحب نظران، حاکمیت حق انحصاری حکومت برای نظارت بر یک قلمرو ارضی معین است (گیدنز، جامعه شناسی، منوچهر صبور/۱۳۸۴ه.ش) در واقع حاکمیت با اعمال قدرت همراه است. در همین راستا پیامبر (ص) می‌فرمایند: حکومت و زمامداری بر دیگران برای فخر فروشی نیست که از این طریق بخواهند حقوق ملتی را پایمال کنند، ایشان ریشه کن کردن فساد را از اقدامات اولیه یک دولت اسلامی می‌دانند. امام خمینی (ره) در کتاب صحیفه نور در این باره بیان می‌دارند: اسلام برای سازندگی آمده است و نظر اسلام به ساختن انسان است. عرفان مکمل حاکمیت است و از نظر اسلام حاکمیت و حکومت (حکومت مجموعه‌ای از ابزار و عواملی است که قدرت مذکور (حاکمیت) بوسیله آن اعمال می‌شود) «هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهاد های سیاسی، ۱۳۷۷» بستر ساز سیر و سلوک الی الله برای جوامع بشری است و بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همه قوانین بر اساس موازین شرع است، به عبارت روشن تر در جمهوری اسلامی ایران حاکمیت مکتبی است و باید در چهارچوب شرع مقدس اعمال گردد. حاکمیت در کشور ما به شیوه تفکیک قوا شکل گرفته و به سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌شود. در سطح ابتدایی حاکمیت به معنای ایجاد فضای رشد برای آحاد عمومی و تامین امنیت مردم (تهدیدهای درون و بیرون) جامعه است. به طور کلی حاکم به

معنای تک نظری و استبداد یک نفر است ولی حاکمیت مجموعه ای از قوای تصمیم گیرنده هستند. حاکمیت یکی از مهم‌ترین مفاهیم بنیادین در اندیشه سیاسی غرب و حقوق عمومی است. این مفهوم از قرن شانزدهم میلادی با آراء متفکرانی مانند ژان بدن وارد ادبیات حقوقی شد. بدن حاکمیت را «قدرت مطلق و دائمی دولت» معرفی می‌کرد که بالاتر از هر نهاد و قدرتی در جامعه است (Jean Bodin 1576, Republic the of Books Six). این تعریف بعدها در نظریه‌های مدرن با دو بُعد داخلی و خارجی تفکیک شد: بُعد داخلی بیانگر قدرت برتر وضع قانون در درون کشور است و بُعد خارجی بر استقلال از مداخلات سایر دولت‌ها دلالت دارد (David Held, Democracy of Models, ۲۰۰۶). در ایران، مفهوم حاکمیت تحت تأثیر آموزه‌های اسلامی، با تفسیری خاص در اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبلور یافته است.

گفتار دوم: تفکیک قوا

تفکیک قوا به منظور مستقل شدن و انجام وظایف حداکثری انجام شد و قانون اساسی با پذیرش استقلال قوا، تفکیک قوا را به رسمیت شناخته است. دلیل اینکه با تفکیک قوا هم اصل قدرت حفظ می‌شود و هم از پیامدهای پیش‌بینی نشده آن جلوگیری می‌شود. تمرکز قدرت در یک فرد یا نهاد به طول معمول باعث فساد می‌گردد زیرا قدرت زمینه بوجود آمدن فساد است و تفکیک قوا تضمین حقوق و آزادی ملت خواهد بود (قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی). تقسیم کار و کارآمدی حاکمیت به دلیل پیچیدگی و متنوع بودن و متعدد بودن برخی مسائل لازم است، تعادل و توازن در این موضوع مورد توجه است که یک قدرت بر قدرت دیگری چیره نشود و قدرت بتواند قدرت را مهار کند؛ بنابراین اصل تفکیک قوا، تعادل و توازن را در موضوع حساس قدرت مورد توجه قرار می‌دهد چرا که قوه‌ای بر قوه دیگر چیره نشود که این کار حاکمیت باعث جلوگیری از دیکتاتوری می‌شود؛ و در آخر باید گفت که بسیاری از اندیشمندان مسلمانی که درباره حکمرانی و نظام سیاسی سخنی گفته‌اند. تفکیک قوا را نه تنها رد نکرده‌اند بلکه آن را تایید و لازم دانسته‌اند. علامه نائینی تفکیک قوا را از سیاست‌های اسلامیه دانسته‌اند (نائینی، محمدحسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، ۱۳۸۵)، امام خمینی (ره) همانطور که این حاکمیت اسلامی را منطبق با هیچ حاکمیت غربی نمی‌دانند، ولی به تفکیک مجلس قانونگذاری از سایر نهادها از جمله مجریه و حاکمیت اشاره کرده‌اند، (خمینی، سیدروح الله، حکومت اسلامی (ولایت فقیه)، ۱۳۶۵)، همچنین برخی دیگر از صاحب نظران، تفکیک قوا را برای نظم جامعه لازم می‌دانند (روحانی، سیدمحمدصادق، نظام حکومت در اسلام، ۱۳۵۷)، برخی دیگر، حکومت اسلامی را متشکل از سه گروه مشورتی، اجرایی و قضایی دانسته‌اند (مصباح یزدی، محمدتقی، نوروزی، محمدجواد، ۱۳۸۸) و عده‌ای دیگر معتقدند که حکومت اسلامی در عصر غیبت با تشکیل سه گروه به نام مجلس افتا، مجلس شورا و گروه اجرا محقق می‌شود (مشکینی، علی، حکومت جمهوری اسلامی، ۱۳۵۷).

گفتار سوم: قوه مجریه

مجریه به معنای قدرت اجرا کننده قوانینی که توسط قوه مقننه تهیه و تصویب شده و نقشه راه (چشم انداز) مشخص شده . قوه مجریه نهاد ادره کننده ای است که ریاست آن به عهده شخص منتخب مردم است. این قوه شامل نهادها و سازمان‌هایی می‌شود که این سازمان‌ها زیر نظر خود رئیس جمهور اداره می‌شود؛ اما وزارتخانه‌ها با کنترل و نظارت قوه مقننه نیز اداره می‌شود یعنی با انتخاب رئیس جمهور وزیرانی برای وزارتخانه‌ها انتخاب و توسط قوه مقننه صلاحیت آنها تایید می‌شود و بعد از شروع به کار، عملکرد آنها مورد بازخواست قرار می‌گیرد و طبق قانون اساسی در صورت عدم صلاحیت در اداره امور کشور و سهل انگاری و نامتوازن بودن امور، قوه مقننه در قالب طرح سوال از رئیس جمهور و ورزا وظیفه خود را انجام می‌دهد. با انجام این وظیفه خدمات بهتری به جامعه توسط قوه مجریه صورت می‌گیرد، ایجاد حس پیشرفت، اجرای عدالت اجتماعی، بالا بردن روحیه جامعه، اداره امور جامعه، حفظ امنیت ملی، روابط قوای درونی و روابط بین المللی، توزیع متوازن خدمات (بهداشتی، درمانی، کارآفرینی، آموزشی و...) از جمله وظایف قوه مجریه است. به صورت کلی شکل قوه مجریه تابعی از دو اصل «نظام سیاسی» و «تفکیک قوا» است و سازماندهی حاکم بر روابط قوا، خود براساس شاخص متغیری است که در چارچوب شاخص

ثابت «ماهیت نظام سیاسی» و براساس برداشت خاصی از نظریه تفکیک قوا، تنظیم می‌شود. (بهشتی، سید محمد، مبانی قانون اساسی، ۱۳۸۶. ش)

فصل دوم: وظایف رئیس جمهور نسبت به سایر قوا

گفتار اول: وظایف رئیس جمهور نسبت قوه مقننه

قوه مقننه یکی از سه قوه حاکم جمهوری اسلامی ایران است که مسئول سه عملکرد مهم قانونگذاری، تفسیر قانون و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون را برعهده دارد. پذیرش تفکیک نسبی قوا به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی، برخی نظارت‌ها یا عملکردهایی را برای قوا نسبت به یکدیگر تعیین نموده که قوه مجریه نیز از این امر مستثنی نیست و نسبت به قوه مقننه دارای اعمال و وظایفی در این زمینه می‌باشد.

بند اول: قانونگذاری و پیشنهاد همه پرسی

مطابق اصل تفکیک قوا تنها مرجع رسمی قانونگذاری کشور قوه مقننه است و هیچ نهاد یا مقامی خارج از آن حق وضع قانون را ندارد (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۹۹). رئیس جمهور و هیئت وزیران به اجتماع یا به صورت انفرادی می‌توانند در جلسات علنی مجلس شرکت کنند و حتی معاونان و مشاوران خود را به همراه داشته باشند. رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه دارای تعاملات پیچیده ای با قوه مقننه است. این تعاملات در چهارچوب نظارت، پیشنهاد، گزارش دهی، تبادل تصمیمات کلان اجرایی و تقنینی جلوه گر می‌شود. نحوه قانونگذاری به طور کلی به صورت: پیشنهاد «طرح یا لایحه»، رسیدگی و تصویب «عادی و ضروری»، تأیید از سوی شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و در آخر امضای رئیس جمهور و ابلاغ آن به نهادهای اجرا کننده است. دلیل این امر آن است که چون دولت با نیازهای جامعه سرو کار دارد به همین جهت با تشخیص ضرورت های قانونی مبادرت به تهیه و تدوین لایحه می نماید. در صدر اصل ۷۴ قانون اساسی گفته شده لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود؛ این روند موجب تصویب قوانین کاربردی و موثر و کارشناسی شده می‌شود. این لوایح پیشنهادی از طرف دولت باید: دارای موضوع و عنوان مشخص باشد، دلایل پیشنهاد، تهیه و تصویب آن به وضوح درج شده باشد، دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد و طبق اصل ۷۴ کلیه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس جمهور یا وزرای مسئول رسیده باشند و در صورت نداشتن وزیر مسئول امضای رئیس جمهور کافی است (ماده ۱۳۴ آیین نامه داخلی مجلس) در صورتی که دولت به دلیل برخی ملاحظات فنی و سیاسی از روند بررسی در مجلس صرف نظر کند استرداد لایحه صورت می‌گیرد؛ بنابراین در مورد حق پیشنهاد قانونگذاری دولت به مجلس اینگونه است که: «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و ...» لذا رئیس جمهور به عنوان رئیس هیأت وزیران وظیفه دارد لوایح قانونی را پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم کنند. یکی از مهمترین وظایف رئیس جمهور در زمینه تقدیم لوایح تقدیمی به مجلس، لایحه بودجه سالیانه کشور به مجلس است؛ بنابراین رئیس جمهور مسئول ارسال لایحه بودجه به مجلس است که پس تصویب مبنای تخصیص منابع قرار می‌گیرد. بودجه به عنوان اصلی ترین ابزار سیاست گذاری نیازمند تعامل فعال بین رئیس جمهور و قوه مقننه است، این تعامل مستلزم همکاری و تبادل نظر مدام است. این تعاملات در عین اهمیت با چالش‌ها، اختلافات سیاسی و محدودیت های قانونی همراه است و رفع این چالش‌ها نیازمند توسعه ساز و کار و همکاری و افزایش شفافیت و احترام به تفکیک قوا است. تعامل سازنده موجب ارتقاء و کارآمدی و پیشبرد برنامه‌های اجرایی و مشروعیت نظام می‌شود. از طرفی دیگر به موجب ماده ۳۶ قانون همه-پرسی در جمهوری اسلامی ایران، همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور ... و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد. لذا یکی دیگر از وظایف رئیس جمهور در راستای همکاری با قوه مقننه، پیشنهاد اجرای همه-پرسی است که در مورد مسائل مهم کشور می‌تواند از سوی رئیس جمهور مطرح گردد.

بند دوم: امضای قوانین

یکی دیگر از وظایف رئیس جمهور نسبت به قوه مقننه، امضای قوانین مصوب این قوه جهت ابلاغ آنهاست. به موجب اصل ۱۲۳ قانون اساسی «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد» بنابراین امضای قوانین مصوب مجلس از سوی رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه یک وظیفه تکلیفی است. رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، مقام صالح برای صدور فرمان اجرایی قانون است. قانون اساسی رئیس جمهور را پس از تایید شورای نگهبان، موظف به امضای مصوبات نموده است. این وظیفه موجب میشود قوانین بدون تاخیر و به صورت رسمی به اجرا در آیند و عدم ابلاغ آنها موجب اختلال در نظام اجرایی و سیاسی کشور میشود. صلاحیت رئیس جمهور در این مورد «صلاحیت تکلیفی» است. پس ابلاغ به دستگاه های اجرایی مربوطه، رئیس جمهور وظیفه پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی را در برابر قوانین تصویب شده دارد.

بند سوم: اجرای قوانین و پاسخگویی در برابر مجلس

قوه مقننه وظیفه وضع قانون را دارد اما صلاحیت اجرای آن را ندارد درواقع پس از تصویب لایحه یا طرح که به صورت قانون درآمده است ابلاغ آن به وسیله رئیس جمهور صورت می‌گیرد. رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام اجرایی کشور وظیفه اجرایی و پاسخگویی دارد و وظیفه او ترکیبی از اجرا و پاسخگویی و هماهنگی با مجلس است. رئیس جمهور موظف به اجرای قوانین مصوب مجلس و پیگیری عملکرد دستگاه های اجرایی و تنظیم برنامه توسعه پنج ساله و نظارت بر اجرای آنهاست. منظور از نظارت مجلس انطباق عمل با مفاد قانون به منظور جلوگیری از تخطی آنها در صلاحیت های تعیین شده است. نظارت در اجرای سیاست ها و برنامه ها، تصویب قواعد کلی حاکم بر ساختارها، تنظیم قدرت شهروندان و نهادهای عمومی از جمله وظایف قوه مقننه است. اصل ۱۲۳ قانون اساسی اینگونه بیان می‌دارد که، رئیس جمهور در حدود وظایف و اختیارات قانونی خود نسبت به ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است و می‌بایست پاسخگو اعمال و عملکرد خود باشد. همچنین به موجب اصل ۸۸ این قانون در صورتی که نمایندگان مجلس (حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان) از رئیس جمهور درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس جمهور موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال پاسخ دهد این حضور نباید بیش از یک ماه بدون عذروجه طول بکشد. علاوه براین به استناد اصل ۸۹ قانون اساسی، در صورتی که حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرائی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن، در مجلس حاضر شود و در مورد مسائل مطرح شده توضیحات کافی داده و از خود و عملکردش در برابر استیضاح نمایندگان دفاع کند.

بند چهارم: سایر وظایف رئیس جمهور در مورد قوه مقننه**الف - معرفی وزیران به مجلس برای اخذ رای اعتماد:**

از وظایف رئیس جمهور به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی، معرفی وزیران به مجلس به منظور اخذ رای اعتماد است همچنین به استناد اصل ۸۷ «رئیس جمهور می‌بایست پس از اخذ رای اعتماد وزیران، نسبت به اخذ رأی اعتماد برای هیأت وزیران از مجلس شورای اسلامی نیز اقدام نماید.» همچنین در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف با هیأت وزیران، می‌تواند از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رای اعتماد کند. به موجب اصل ۱۳۶ قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند وزیری را که از مجلس رای اعتماد گرفته بنابر صلاح دید خود عزل نماید و در این صورت می‌بایست برای وزیر جدید از مجلس تقاضای رای اعتماد نماید.

ب - توقف انتخابات:

به استناد اصل ۶۸ قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تایید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت را برای مدت معین متوقف نماید. این مهم در ماده ۸ قانون تعیین حدود و وظایف ریاست جمهوری نیز بیان شده است.

ج- حضور در مجلس:

بر اساس اصل ۷۰ قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند به همراه معاونان و وزیران خود چه به صورت گروهی و چه به صورت فردی در جلسات علنی مجلس شرکت نماید. رئیس‌جمهور موظف است در پیمان‌ها، قراردادها و عهدنامه‌های تصویب شده توسط مجلس حضور خود را به عمل آورد.

د- تقاضای برگزاری جلسات غیرعلنی:

به استناد اصل ۶۹ قانون اساسی، در شرایط اضطراری و یا در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، رئیس‌جمهور می‌تواند تقاضای برگزاری جلسه غیرعلنی مجلس را بنماید. البته مصوبات این جلسات صرفاً با حضور اعضای شورای نگهبان و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان معتبر خواهد بود.

گفتار دوم: وظایف رئیس‌جمهور نسبت به قوه قضائیه

به دلیل ضرورت حفظ استقلال قوه قضائیه و جلوگیری از نفوذ مقامات دیگر به عملکرد این قوه، تقریباً حفظ استقلال قوه قضائیه به نسبت سایر قوا از درجه بالا تری برخوردار است به این دلیل کم‌تر ساختار قوه مجریه با قوه قضائیه در ارتباط است مگر در موارد ضروری که به شرح ذیل می‌توان بیان داشت:

الف- معرفی وزیر دادگستری: وزیر دادگستری به عنوان یکی از اعضای هیأت دولت در قوه مجریه قرار دارد که با پیشنهاد رئیس قوه قضائیه جهت اخذ رای اعتماد از سوی رئیس‌جمهور به مجلس معرفی می‌شود این مهم در اصل ۱۶۰ قانون اساسی تسریع شده است که «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌شود. وزیر دادگستری اصولاً نقش چندانی در اداره قوه قضائیه ندارد. تدوین‌کنندگان قانون اساسی برای احتراز از نفوذ قوه مجریه در قوه قضائیه و به خطر افتادن آن نقش محدودی را برای وزیر دادگستری که عضو کابینه است در نظر گرفتند. از مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی چنین بر می‌آید که ابتدا نظر بر این بوده است که قوه قضائیه وزیر دادگستری نداشته باشد؛ بلکه تمام امور دستگاه قضایی بوسیله شورای عالی قضایی سابق (که اکنون به جای آن رئیس قوه منصوب می‌شود) اداره شود و شورای عالی قضایی از بین قضات دادگستری یک یا دو نفر را به عنوان رابط با دولت برای تنظیم بودجه و با قوه مقننه برای معرفی لوایح و دفاع از آنها تعیین کند که پس از بحث‌های مختلف سرانجام به این نتیجه رسیدند که این رابط عنوان وزیر دادگستری داشته باشد (مهر پور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۳۵۰، تهران، دادگستر، زمستان ۱۳۸۷، چاپ اول) و برای این‌که اموری اداری و اجرایی دادگستری دست و پاگیر نشود و همچنین این دستگاه در کابینه نماینده‌ای داشته باشد، رئیس قوه قضائیه اشخاصی را که عمدتاً تخصص‌های حقوقی دارند به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند که یکی از آنها با صلاح‌دید رئیس‌جمهور به سمت وزیر دادگستری منصوب می‌شود. (طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، ص ۲۲، تهران، انتشارات سمت، زمستان ۱۳۸۱، چاپ هشتم).

ب- تخصیص بودجه: در لایحه بودجه تقدیمی هیأت دولت به مجلس شورای اسلامی، بودجه پیشنهادی قوه قضائیه نیز که به دولت ارسال شده است از سوی هیأت وزیران مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد و به همراه لایحه بودجه سالانه کل کشور جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

فصل سوم: وظایف رئیس‌جمهور نسبت به سایر نهادهای حاکمیتی

همانگونه که در اصل ۱۱۳ بیان شد پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را به جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده دارد. با عنایت به اصل فوق و تسریع صریح به دوم شخص مملکت که مسئولیت اجرای قانون اساسی را نیز برعهده دارد. رئیس‌جمهور در بیشتر نهادهای

حیاتی کشور که تاثیر مستقیم بر روند حاکمیت ملی دارد عضویت دارد و یا از سوی رهبری به عنوان رئیس آن نهاد یا شورای حاکمیتی تعیین می‌شود که شامل:

۱- عضویت و ریاست شورای عالی امنیت ملی

به استناد اصل ۱۷۶ قانون اساسی، به منظور تامین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی رهبر، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی-اطلاعاتی-اجتماعی-فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی، بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عالی امنیت ملی عبارت‌اند از: روسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه‌بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات، حسب مورد وزیر مربوط و عالیت‌ترین مقام ارتش و سپاه (اصل ۱۷۶ قانون اساسی). شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تایید مقام رهبری قابل اجرا است.

۲- عضویت و ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۳ به فرمان امام خمینی (ره) در راستای حفظ فرهنگ و صیانت از فرهنگ غنی و تمدن ایرانی-اسلامی ایران در برابر تهاجم فرهنگی بیگانگان تاسیس شد. این شورا به عنوان یک نهاد مهم در راستای سیاست-گذاری فرهنگی کشور است. اعضای شورا متشکل از روسای قوای سه‌گانه و تعدادی از شخصیت‌های علمی و فرهنگی کشور می‌باشد که ریاست آن نیز برعهده رئیس‌جمهور است.

۳- عضویت در شورای موقت رهبری

مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی «... در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، ... تا هنگام معرفی رهبر جدید، شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرد» همچنین این اصل اینگونه بیان می‌دارد: «... هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت، شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد بود؛ بنابراین با عنایت به اصل جمهوریت نظام و جایگاه رئیس‌جمهور به عنوان شخص دوم کشور، حضور وی در شورای موقت رهبری در شرایط خاص در راستای انجام امور عمومی به استناد اصل استمرار خدمات عمومی امری ضروری است.

۴- عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام

یکی دیگر از نهادهای حاکمیتی که به منظور امور حکمرانی بر مبنای جمهوریت و اسلامیت نظام در راستای حل اختلاف مجلسین قوه مقننه بر مبنای اصل ۱۱۲ قانون اساسی و همچنین حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست و به استناد بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی باید رفع شود، مجمع تشخیص مصلحت نظام نام دارد. باعنایت به جایگاه مهم و تاثیر بسزای این نهاد در روند حکمرانی نظام جمهوری اسلامی ایران، وجود شخص رئیس‌جمهور در این مجمع از ضروریتهای ماهیت این نهاد تلقی می‌شود. چراکه حضور شخص دوم مملکت در این نهاد مهم، احترام به جمهوریت و نماینده منتخب ملت است.

۵- عضویت و مدیریت شورای بازنگری قانون اساسی

به استناد اصل ۱۷۷ قانون اساسی، بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در موارد ضروری به این ترتیب انجام می‌شود که مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس‌جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید: «اعضای شورای نگهبان، روسای قوای سه‌گانه، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری، ده نفر به انتخاب مقام رهبری،

سه نفر از هیئت وزیران، سه نفر از قوه قضائیه، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و سه نفر از دانشگاهیان»، علاوه بر این به استناد اصل ۱۱۳ قانون اساسی که مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده رئیس‌جمهور گذاشته است، لذا نه تنها حضور رئیس‌جمهور در را در شورای مذکور الزامی می‌داند بلکه مدیریت این شورا نیز از جمله مهمترین وظایف شخص رئیس‌جمهور تلقی می‌کند.

نتیجه گیری

تحلیل وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران در تقابل با سایر قوا و نهادهای حاکمیتی، به وضوح نشان می‌دهد که این جایگاه در یک الگوی پیچیده و چندلایه از قدرت عمل می‌کند که ویژگی‌های منحصر به فردی دارد. یافته‌های این پژوهش مؤید آن است که رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی، «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» پس از مقام رهبری و رئیس‌قوه مجریه است. تمامی تحلیل‌ها نشان می‌دهد که نظارت عالی رهبری، جایگاه بی‌بدیلی را برای این مقام ایجاد کرده که نقش رئیس‌جمهور را در ذیل این ساختار تعریف می‌کند. رابطه رئیس‌جمهور و مجلس اگرچه بر پایه همکاری است، اما ماهیتی مبتنی بر نظارت متقابل دارد. ابزارهای نظارتی مجلس از جمله تصویب بودجه، بررسی مصوبات هیأت وزیران، استیضاح وزرا و ...، همواره به عنوان عوامل جهت‌دهنده به سیاست‌های قوه مجریه عمل می‌کنند. از طرفی دیگر، رئیس‌جمهور با عضویت در نهادهایی مانند شورای موقت رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی فضای مجازی، عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام (به عنوان حل‌کننده اختلافات و تعیین‌کننده سیاست‌های کلان نظام) و ... عملاً به عنوان عنصری قوی در راستای انجام امور حاکمیتی در نظام حقوقی ایران عمل می‌کنند. این نهادها تضمین می‌کنند که خط‌مشی کلی قوه مجریه در چارچوب مشخص شده از سوی نهادهای بالادستی باقی بماند.

از سوی دیگر، رئیس‌جمهور به عنوان رئیس‌قوه مجریه، هیچ دخالت یا نظارتی بر قوه قضائیه ندارد. این استقلال کامل، باعث می‌شود یکی از ابزارهای سنتی رؤسای قوه مجریه در سایر نظام‌ها (مانند اعطای عفو یا تاثیرگذاری بر دستگاه قضایی) در ایران بسیار محدود و در اختیار رهبری و رئیس‌قوه قضائیه باشد. با در نظر گرفتن تمامی این عوامل، می‌توان نتیجه گرفت که نقش رئیس‌جمهور در نظام سیاسی ایران بیش از آنکه یک نقش رهبری و سیاست‌گذار مستقل باشد، نقشی مدیریتی و اجرایی است. درواقع رئیس‌جمهور، «مدیر ارشد اجرایی» است که موظف است سیاست‌ها و خط‌مشی‌های تعیین‌شده توسط نهادهای بالادستی را با استفاده از ابزارهای محدود خود در قوه مجریه به پیش ببرد. موفقیت یک رئیس‌جمهور نه تنها در گرو پشتیبانی مردمی، بلکه در توانایی او برای ایجاد وفاق، مذاکره و هماهنگی با نهادهای غیرانتخابی و فراقوه‌ای است که کرسی‌های ثابت قدرت در نظام را در اختیار دارند؛ بنابراین، می‌توان اینگونه بیان نمود که جایگاه ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مدلی منحصر به فرد و ترکیبی را ایجاد کرده که در آن یک رئیس‌جمهور مقتدر نیازمند تعامل هوشمندانه با یک سیستم چندمرکزی قدرت است.

منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
۲. آیین نامه داخلی مجلس،
۳. خمینی، سیدروح الله، حکومت اسلامی (ولایت فقیه)، ۱۳۶۵
۴. روحانی، سیدمحمدصادق، نظام حکومت در اسلام، ۱۳۵۷
۵. مصباح یزدی، محمدتقی، نوروزی، محمدجواد، ۱۳۸۸
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، ص ۲۲، تهران، انتشارات سمت، زمستان ۱۳۸۱، چاپ هشتم
۷. مشکینی، علی، حکومت جمهوری اسلامی، ۱۳۵۷
- بهشتی، سید محمد، مبانی قانون اساسی، ۱۳۸۶.ش.
۸. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۹۹
۹. مدنی، سیدجلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی، ص ۳۲۵ و ۳۲۶، تهران، نشر همراه، زمستان ۱۳۷۰، چاپ اول.
۱۰. قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، ص ۱۷۶، تهران، نشر میزان، شهریور ۱۳۸۶، چاپ بیست و هفتم.
۱۱. گیدنز، جامعه شناسی، منوچهر صبوری/۱۳۸۴.ه.ش
۱۲. نوری، جواد، جزوه حقوق اساسی (دفتر دوم)، دانشگاه آزاد مشهد، ۱۴۰۴.
۱۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهاد های سیاسی، ۱۳۷۷
۱۴. قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، ۱۳۸۷، نشر میزان، تهران.
۱۵. نائینی، محمدحسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، ۱۳۸۵
۱۶. مهر پور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۳۵۰، تهران، دادگستر، زمستان ۱۳۸۷، چاپ اول
17. Bodin J., *La de Livres Six*, ۱۵۷۶.
18. Held D., *Democracy of Models*. Press University Stanford. ۲۰۰۶.

Analysis of the Legal Duties of the President in Relation to Other Branches and Sovereign Institutions of Iran

Javad Nouri¹, Hadith Lashgari²

1. PhD in Public Law, Department of Law, Islamic Azad University, Qom Branch.

2. Law Student, Department of Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch.

Abstract

This article analyzes the position, authorities, and duties of the President within the legal system of the Islamic Republic of Iran and his interactions with other branches of government and sovereign institutions. Emphasizing the Constitution as the foundation, the role of the President is examined not merely as the head of the executive branch, but as the "highest official state authority after the Leadership" and the "official responsible for implementing the Constitution." According to the findings of this research, the President's authority operates within an institutionalized framework and under the governance of the principle of Velayat-e Faqih (Guardianship of the Islamic Jurist). In his executive capacity, the President is elected by the people. The relationship between the President and the Parliament (Majlis) is bilateral and based on mutual oversight. Furthermore, the relationship with the judiciary is primarily characterized by cooperation and independence. On the other hand, regarding supra-governmental institutions (the Guardian Council, the Expediency Discernment Council, etc.), these institutions play a key role in directing the President's authority. Utilizing a descriptive-analytical method, this study seeks to demonstrate that although the President is ostensibly the highest executive official in the country, he in practice operates within a complex network of oversight and balance among the branches and supra-governmental institutions. His powers, compared to other presidential systems, are subject to distinct differences and specific oversight mechanisms. Consequently, the President's role should be understood more as a "chief executive officer" within a predetermined framework, and his success depends on the ability to foster coordination and constructive interaction with other branches and institutions.

Keywords: Sovereignty, Separation of Powers, President, Executive Branch, Islamic Republic of Iran.
