

بررسی اختیارات حقوقی و سیاسی رهبری در نظام نیمه ریاستی نیمه پارلمانی جمهوری اسلامی ایران با حق وتوی رئیس جمهور در نظام ریاستی آمریکا

سعید جهانگیری^۱، مریم جهانگیری^۲، وحید جهانگیری^۳

^۱ دکتری، علوم سیاسی، مسائل ایران، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

^۲ کارشناس روانشناسی بالینی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج، البرز، ایران.

^۳ کارشناس، گروه مترجمی حرفه ای همزمان انگلیسی، دانشگاه فرهنگ و هنر واحد ۴، تهران، ایران.

نام نویسنده مسئول:

سعید جهانگیری

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۰

چکیده

تفکیک قوا به عنوان سیستم پذیرفته شده ای از جانب اکثر کشورهای دنیاست که در آن به تقسیم قدرت میان قوا پرداخته شده تا تعادل در حکومت و قدرت ایجاد گردد. البته باید توجه داشت که سیستم تفکیک قوا در همه ی کشورها به یک شکل نیست و در میان آن ها تفاوت هایی احساس می گردد. در این مقاله به مطالعه تطبیقی بین نظام های آمریکا و ایران در باب قوه ی مجریه و ریاست آن طبق سیستم پذیرفته شده به وسیله ی دو کشور مورد بحث، پرداخته خواهد شد. هدف از تحقیق علاوه بر تبیین نظام ریاستی قوه ی مجریه در دو کشور و تحلیل رویکردی آن، مقایسه اختیارات رهبری در نظام نیمه ریاستی نیمه پارلمانی ایران با حق وتوی رئیس جمهور در نظام ریاستی آمریکا نیز می باشد. در خلاصه ای از نتیجه می توان گفت نظام آمریکا رئیس جمهور را به عنوان رئیس مطلق قوه ی مجریه به رسمیت می شناسد و بر طبق آن قدرت وی را نیز تقلیل نمی دهد اما در ایران قوه ی مجریه و به طور کلی قوای مختلفه تحت نظر رهبری اداره می گردد. تحقیق کنونی با روش کتابخانه ای و به صورت توصیفی - تحلیلی انجام می گیرد.

واژگان کلیدی: تفکیک قوا، قوه ی مجریه، نظام جمهوری اسلامی، نظام آمریکا، رئیس جمهور.

مقدمه

نظامهای حکومتی مختلف در دنیا دارای راه و روش مختلفی نیز هستند به گونه ای که هر کدام از آن ها سیستمی را برای بقای حکومت برگزیده است و بر مبنای آن پیش می رود. بر اساس نظام های پذیرفته شده در دنیا به منظور اداره ی دولت، می بایست هر کدام از قوای حکومتی بخشی از قدرت را در دست داشته باشد تا امکان سوء استفاده از آن به وسیله یکی از قوا و یا قدرت برتر وجود نداشته باشد. با توجه به معیارهای کنونی در اداره دولت کشورهای مختلف در صدد هر چه بهتر اداره ی دولت و کشور هستند و لذا به بهترین شیوه ی سیستمی روی آورده اند. هر کشوری نیز بر اساس ایده آل های مورد نظر خود و سیستم های پیشین دست به انتخاب سیستمی از میان سیستم های حکومتی زده است. در حال حاضر سیستم تفکیک قوا در دنیا حرف اول را می زند و در بسیاری از کشورها از این سیستم پیروی می نمایند. در سیستم تفکیک قوا، قوه های مختلفی جهت ایجاد تعادل در قدرت پیش بینی شده است که قوه ی مجریه در میان این قوا نقش اداره ی دولت و پیشنهاد لوایح به قوه ی مقننه را دارد. مقاله ی کنونی نیز با توجه به همین مسئله قصد بررسی قوه ی مجریه و ریاست آن در نظام ایران و آمریکا و همچنین مقایسه اختیارات رهبری در نظام نیمه ریاستی نیمه پارلمانی ایران با حق وتوی رئیس جمهور در نظام ریاستی آمریکا را دارد و به مثابه آن اهدافی از جمله شناسایی ماهیت اصلی ریاست قوه ی مجریه در ایران و آمریکا و چگونگی عهده دار شدن این وظیفه و در نهایت مقایسه ی ولایت مطلقه ی فقیه به عنوان وزنه ی اصلی نظام حاکمیتی ایران در قوه ی مجریه و حتی ناظر بر قوا با نظام رئیس جمهوری در آمریکا، را دنبال می کند. به تعبیر دیگر ما در این مقاله به دنبال اثبات تفاوت رد سیستم تفکیک قوا در ایران و آمریکا هستیم. هر چند که ایران و آمریکا هر دو از سیستم تفکیک قوا پیروی می کنند اما تفاوت های آشکاری نیز دارند، به ویژه تفاوت هایی در اداره ی قوه ی مجریه که در این مقاله به صورت کلی و جزئی بررسی خواهد شد.

۱- سیستم درونی قوه ی مجریه در جمهوری اسلامی**۱-۱- نظارت رهبری بر قوای سه گانه**

هر چند که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک قوا را پذیرفته است، اما در آن، یک تفاوت بارز مشاهده می شود؛ بدین ترتیب که، در نظام کلاسیک تفکیک قوا قدرت کاملی مافوق قوای سه گانه وجود ندارد و اصولاً، تفکیک قوا برای آن است که قدرت مافوقی وجود نداشته باشد و قوای سه گانه قدرت یکدیگر را تعدیل نمایند تا نتوان از آن سوء استفاده کرد؛ اما به موجب اصل پنجاه و هفتم این قوا ((زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت... اعمال می گردند)). این نظارت ناشی از ولایت فقیه عادل در زمان غیبت ولی عصر(عج) ۲ به عنوان یکی از اصول بنیادی نظام می باشد. در بیان حقوق اساسی، منظور از ولایت امر و امامت امت همان ((حاکمیت)) ۳ از طریق رهبری است که رهبر به عنوان مقام ((حاکم)) ۴ بر کل امور و شؤون کشور نظارت، اشراف و سلطه همه جانبه (تشریحی، تنفیذی و قضائی) ۵ دارد. این ساختار حقوقی و سیاسی اصولاً با هدف منظور در نظریه تفکیک قوا (محو تمرکز قدرت) منافات دارد. زیرا، زمینه بنیادین پذیرش اصل تفکیک قوا مقابله با تمرکز قدرتی است که در آن بیم استبداد وجود دارد. در ظاهر امر، اقتدار وسیع رهبری آنچنان تمرکز قدرتی را موجب شده که طبعاً در تفکیک قوای موجود در جمهوری اسلامی ایران، نمی توان به اصل سنتی تفکیک قوا (مقابله با تمرکز قدرت) دست یافت. اما در عین حال،

۱. مونسکیو: همان مأخذ، کتاب فصل. (به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تألیف دکتر سید محمد هاشمی، چاپ ۲۲: ۱۳۹۸، ص ۶).

۲. اصل پنجم قانون اساسی. (به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تألیف دکتر سید محمد هاشمی، چاپ ۲۲: ۱۳۹۸، ص ۶).

۳. Souverainete`.

۴. Souverain

۵. آیه الله منتظری: دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الاسلامیة، الجزء الثانی، نشر المرکز العالمی للدراسات الاسلامیة، قم ۱۴۰۸ هـ ق، الباب السدس، الفصل الرابع. (به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تألیف دکتر سید محمد هاشمی، چاپ ۲۲: ۱۳۹۸، ص ۶).

موضع گیری صریح قانون اساسی در محو استبداد و شیوه های نظارتی که بر مقام رهبری مقرر شده ۷ مجموعاً حاوی نقاط امیددی است که هدف غائی اصل تفکیک قوا (محو استبداد و تضمین آزادی مردم) در آن مشاهده می شود. به هر حال، با وجود نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت بر قوای سه گانه، اصل تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران اصولاً قابل انطباق کامل با تفکیک قوای موجود در سایر دموکراسیهای معاصر به نظر نمی رسد.

۱-۲- جایگاه رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با پیروزی انقلاب اسلامی ایران و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، نظام بین المللی با سیستم حکومتی جدیدی روبرو گردید که در میان نظام های سیاسی موجود در جهان مشابهی نداشت زیرا جهان معاصر با مفهوم جدیدی با عنوان ولایت فقیه مواجه گردید. در هر یک از نظام های سیاسی، شخصی با عنوان خاص در رأس هرم قدرت قرار می گیرد. این شخص در رژیم های سلطنتی پادشاه یا سلطان و در حکومت های جمهوری، رئیس جمهور و... نامیده می شود. در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، این شخص عنوان رهبر یا ولایت فقیه را دارد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران بر اساس نظریات رهبر کبیر انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی(ره) و فقه اسلامی، خبرگان منتخب مردم، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را بر محور رهبری تنظیم و تدوین نموده و اصولی را در مورد رهبری، وظایف و اختیارات، شرایط انتخاب، مسؤولیت ها و عزل آن و دیگر موارد قانون اساسی گنجانده اند.

در قانون اساسی بازنگری شده مصوب ۱۳۶۸، اصلاحات مهمی در مورد سیستم رهبری در قانون اساسی صورت پذیرفت. بعنوان مثال، شورای رهبری حذف و تنها یک نفر واجد شرایط با انتخاب خبرگان رهبری به این مقام منصوب می شود تا زمانی که شرایط و صفات اولیه لازمه را دارا باشد در این مقام باقی خواهد ماند. رهبری در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر مفهوم ولایت است و لذا مسؤولیت ها و وظایف و اختیارات مهم و وسیعی دارد.^۸

اصولاً در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران رهبری محور قدرت نظام بوده و قوای دیگر این نظام مشروعیت خود را از رهبری می گیرند. برپایه مبانی اعتقادی شیعه سیستم رهبری ولی فقیه تنها حکومت شرعی و بر حق است بنابراین توجه به اصل امامت غیابی و ولایت فقیه که به معنای استمرار اصل امامت است. قانون اساسی زمینه تحقق حکومت فقیهی را که از طرف مردم به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به رهبری شناخته شده باشد فراهم نموده تا بدین وسیله عدم انحراف نظام از خط مکتب و مشروعیت الهی آن را تضمین نماید.

با توجه به این که رهبر و ولایت فقیه در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران عالی ترین مقام رسمی کشور است. علاوه بر فصل هشتم قانون اساسی که به طور کامل به آن اختصاص یافته در مقدمه قانون اساسی و بسیاری دیگر از اصول به این مهم پرداخته شده است.

در مقدمه قانون اساسی ذیل عنوان ((حکومت اسلامی)) آمده است:

((طرح حکومت اسلامی بر پایه ولایت فقیه که در اوج خفقان و اختناق رژیم استبدادی از سوی امام خمینی(ره) ارائه شد انگیزه مشخص و منسجم نوینی را در مردم مسلمان ایجاد نموده و راه اصیل مبارزه مکتبی اسلام را گشود که تلاش مبارزان مسلمان و متعهد را در داخل و خارج کشور فشرده تر ساخت.))

۶. اصل سوم (۶) قانون اساسی. (به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تألیف دکتر سید محمد هاشمی، چاپ ۲۲: ۱۳۹۸، ص ۶).

۷. اصول یکصد و یازدهم، یکصد و چهل و دوم و مدلول ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی. (به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تألیف دکتر سید محمد هاشمی، چاپ ۲۲: ۱۳۹۸، ص ۶).

۸. سایبانی، علیرضا، سالاری، امین اله، بررسی جایگاه رهبری از منظر حکومت اسلامی و قانون اساسی، ماهنامه پژوهش ملل / دوره دوم، شماره ۱۵، اسفند ۱۳۹۵، ص ۱۰۶

((در ایجاد نهاد ها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر اساس تلقی مکتبی، صالحان عهده دار حکومت و اداره مملکت می گردند(ان الارض یرثها عبادی الصالحون) و قانون گذاری که مبین ضابطه های مدیریت اجتماعی است بر مدار قرآن و سنت جریان می یابد.))

بنابراین نظارت دقیق و جدی از ناحیه اسلام شناسان عادل و پرهیزگار و متعهد (فقههای عادل) امری محتوم و ضروری است و چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی تواند باشد.^۹

در ادامه مقدمه قانون اساسی در مبحث ((ولایت فقیه عادل)) این گونه آمده است :

((براساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع الشرایطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می شود، آماده می کند تا ضامن عدم انحراف سازمان های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند مطالب فوق به این دلیل ذکر گردیده تا دیدگاه قانون اساسی در مورد ساختار کلی سیستم جمهوری اسلامی و محور قدرت آن روشن شود. در ابتدای بحث از ساختار حکومتی و قوای حاکم در ج.ا.ا به تجزیه و تحلیل اصول مربوط به رهبری در قانون اساسی خواهیم پرداخت.))

۳-۱- محدودیت های قدرت رهبری (کنترل رهبری)

همان طوری که در مباحث قبلی روشن شد، هر چند رهبر در جمهوری اسلامی در رأس قدرت قرار گرفته و عالی ترین ترین مقام رسمی کشور است و دارای اختیارات وسیعی می باشد اما این به معنای اختیارات و قدرت نامحدود رهبری نیست و چون اسلام منادی عدالت است و نظام جمهوری اسلامی ایران هدف خود را ایجاد قسط و عدل می داند، لذا علی رغم اختیارات وسیع و مهم ولی فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مکانیزم هایی برای مهار قدرت و کنترل رهبر بکار گرفته شده است.

بطور خلاصه می توان چهار نوع کنترل را برای رهبری و براساس قانون اساسی در نظر گرفت:

۴-۱- کنترل صفات رهبری

اولین عامل تعدیل کننده قدرت رهبری و کنترل آن، شرایط و صفاتی است که قانون اساسی طبق اصول پنجم و یکصد و نهم برای رهبر در نظر گرفته است. بدین معنا که اگر فردی مجموعه صفات مندرج در اصول مذکور را داشته باشد، احتمال این که چنین فردی از قدرت و اختیارات خود سوء استفاده کند بسیار کم است.

۱-۴-۱- کنترل قانونی رهبری

گرچه برای کسی که دارای صفات رهبری باشد امکان دیکتاتوری متصور نیست اما قانون اساسی پیش بینی لازم را در مورد فردی که احتمالاً "به اشتباه به رهبری انتخاب شده باشد و یا بعد از انتخاب دچار لغزش و اشتباه گردد در اصل ۱۱۱ به برکناری وی توسط مجلس خبرگان اشاره نموده است.

علاوه بر آن عبارات پایانی اصل ۱۰۷ قانون اساسی مقرر می دارد:

رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور برابر است.

و این بدان جهت است که جلوی هر گونه سوء استفاده ای گرفته شود و با آن که ولی فقیه از لحاظ معنوی و امتیاز ولایت امر از مقام ویژه ای برخوردار است اما در برابر قوانین با سایر افراد کشور هیچ تفاوتی ندارد. این مسأله علاوه بر اینکه بیانگر اصل مساوات و برابری در حکومت اسلامی است تأکیدی است در کنترل قانونی نسبت به رهبری که باید سیره انبیاء و ائمه اطهار (ع) را طی نماید.

^۹ منبع پیشین، ص ۱۰۷

۱-۴-۲- کنترل مالی رهبر

در روایات اسلامی یکی از شرایطی که برای حاکم اسلامی ذکر شده آن است که اهل بخل و طمع و مقام پرستی و دغل کاری و حرص ورزی نباشد. حضرت علی (ع) می فرماید: اگر فقیهی عادل با تقوا باشد هیچ گاه ثروت و مال او را وسوسه نمی کند^{۱۰} ولی در عین حال برای جلوگیری از هرگونه احتمال سوء استفاده، قانون اساسی بر طبق اصل ۱۴۲ پیش بینی لازم را که در حقیقت نوعی کنترل مالی است مطرح کرده است.

دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می شود که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد.

۱-۴-۴- کنترل رهبر بوسیله مشورت

استبداد اگر در لغت بجویم به معنی تصمیم خودسرانه یک فرد بدون در نظر گرفتن دیدگاه های دیگران است و در مقابل استبداد مشورت و رایزنی مطرح می گردد که بعنوان مشارکت مردم در اداره حکومت کشور است در نظام ولایت مطلقه فقیه هم با این که تصمیم گیرنده نهایی شخص (ولی فقیه) است، اما رهبر حکومت اسلامی ناگزیر از مشورت با متخصصین و کارشناسان مسائل مختلف است و بعد از جمع آوری نظرات و دیدگاه های مختلف، تصمیم گیری می کند.

در این اصل مجمعی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش بینی شده که چنانچه بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نسبت به تصویب و یا رد قانونی اختلاف نظر داشته باشند و با ارجاع مورد به مجمع تشخیص مصلحت نظام از طریق رهبری موضوع رسیدگی و رفع اختلاف می گردد.

طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی رهبر باید پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پردازد.

طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی رهبر بایستی پس از مشورت با این مجمع موارد اصلاح یا متمم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد نماید.

بدین ترتیب ملاحظه می شود که یکی دیگر از راه های اساسی که در نظام ولایت فقیه برای کنترل هرچه دقیق تر ولی فقیه مطرح است همان مسأله مشورت است. حتی اگر مسأله مشورت رهبر در قانون اساسی مطرح نمی شد باز حاکم اسلامی، به پیروی از سیره پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار (ع) می بایستی اصل شورا را فراموش نمی کرد و در عمل بدان پایبند بود.

۱-۴-۵- نظارت همگانی بر رهبر

اکنون زمینه های نظارت مردم بر رهبر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را مورد رسیدگی قرار می دهیم: اگر چه مسأله نظارت مردم بر مسؤولان حکومت به طور خاص در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار نگرفته است، اما می توان از اصولی چند از این قانون نظارت مردم بر زمامداران از جمله نظارت بر رهبر را استنباط نمود: در دیباچه قانون اساسی آمده است:

لازم است که امت مسلمانان با انتخاب مسؤولین کاردان و مؤمن و نظارت مستمر بر کار آنها به طور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی مشارکت جویند.

پر واضح است که اطلاق کلمه ((مسؤولین)) در عبارت فوق شامل مقام رهبری نیز می شود. همچنین در این جا نظارت بر مسئولان، مشارکت در ساختن جامعه اسلامی قلمداد شده است.

اصل هشتم قانون اساسی مقرر می دارد:

در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت....

همچنان که ملاحظه می شود به این اصل با توجه به آن که از دولت، معنی عام آن یعنی مجموع نهاد حاکمیت، اراده شده است. امر به معروف و نهی از منکر به عنوان ابزار مهم نظارت مردم بر دولت اعم از رهبری و غیر او و بالعکس در نظر گرفته شده است.^{۱۱}

اصل بیست و چهارم بیان می کند:

نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند.... یکی از عرصه های پر رونق گفت و گوهای میان مردم و نهاد حاکمیت میدان باز و آزاد مطبوعات و نشریات است که از طریق آن مردم می توانند دیدگاه های خود را در مورد حاکمان و در مورد عملکرد آنان بیان نمایند. آنچه در این خصوص شایان ذکر است، آن است که نباید مطبوعات از این فرصت بسیار خوب سوء استفاده نموده و به جای آن که ابزاری اصلاحی باشد، به افساد پردازند؛ از سوی دیگر حاکمان سیاسی کشور نیز باید در مقابل انتقادهای دلسوزانه و آزادمنشانه مطبوعات از خویش سعه صدر نشان دهند.

یکی از زمینه های نظارت بر رهبر را باید تشکل ها و احزاب سیاسی به شمار آورد؛ چرا که اصولاً احزاب در رقابتی که با یکدیگر در تصاحب مناصب حکومتی و کسب قدرت سیاسی دارند، به طور دقیق کارهای حزب یا گروه حاکم را تحت نظر دارند و جز این نیست که احزاب در کشور از به هم پیوستن گروهی از نمایندگان مردم و هواداران آنها تشکیل می شود. از این روست که احزاب و دسته های سیاسی را عاملی مردمی برای نظارت زمامداران از جمله رهبری به شمار می آوریم. در این جهت، اصل بیست و ششم قانون اساسی مقرر می دارد:

احزاب، جمعیت ها، انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی یا اقلیت های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی توان از شرکت در آن ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن ها مجبور ساخت.

به هر تقدیر، یکی از زمینه های تجلی یافتن دو واجب دینی یعنی امر به معروف و نهی از منکر، تشکیل احزاب و گروه ها می باشد که آن ها نیز می توانند بر تمام امور مملکت نظارت نمایند.

از مظاهر نظارت مردم بر رهبر به طور خاص و بر هیأت حاکمه به طور عام ((اجتماعات و راهپیمایی ها)) ست که به منظور رساندن پیام مردم به گوش آن ها به صورت خودجوش و ابتکاری از سوی مردم برگزار می شود.

می توان این ابزار نظارتی مردم را نیز از باب امر به معروف و نهی از منکر قلمداد نمود. در قانون اساسی نیز آمده است:

تشکیل اجتماعات و راهپیمایی ها، بدون سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است ۱۲

۱-۴-۶- نظارت خبرگان بر رهبر

از آنجا که در همه حال امکان نظارت مستقیم و بدون واسطه از سوی مردم امکان پذیر نیست یا آن که کار مشکلی است، بخشی از این حق و تکلیف از سوی خود مردم به نمایندگان آن ها واگذار می شود. آنچه تاکنون در خصوص نظارت مردم بر رهبر گفته شد، نظارتی بود که به نحوی مردم به طور مستقیم در آن ایفای نقش می کردند.

علاوه بر این، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شیوه نظارت غیر مستقیم مردم را نیز پیش بینی کرده است. به این بیان که با تأسیس ((مجلس خبرگان)) کارکردهای سه گانه را به آن محول کرده است که از مهم ترین این کارکردها نظارت بر رهبر است. کارکردهای دیگر مجلس خبرگان تعیین و عزل رهبر می باشد.

۱-۵- خبرگان و مردم

مطابق اصل یکصد و هفتم قانون اساسی، خبرگان از طریق رأی مردم انتخاب می شوند. برابر این اصل، انتخاب و تعیین

رهبری، به یک معنا به مردم نیز قابل انتساب است و مردم و عملاً در تعیین رهبری مشارکت دارند. ۱۳

^{۱۱} خسروی، حسن، نجفی اسفاد، مرتضی، حقوق اساسی (۱) رشته حقوق، ناشر: دانشگاه پیام نور، ۱۳۹۷، ص ۱۱۷

^{۱۲} اصل بیست و هفتم قانون اساسی. (به نقل از کتاب هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تألیف طاهری امیر حسین، ناشر تهران،

چاپ چهارم، ۱۳۸۵ ص ۱۳۱)

اساساً رهبر، بدون انتخاب مردم تعیین پیدا نمی کند و مشارکت مردم امری غیر قابل انکار است و خبرگان به عنوان نماینده مردم به این امر می پردازند؛ هر چند وجود سیستم مستقیم انتخاب مردم از اساس منافاتی با پذیرش ولایت انتخابی ندارد، در این فرض و مطابق این نظریه، مشروعیت رهبری تابع پذیرش و انتخاب مردم است و مشارکت مردم لازمه نظریه انتخابی ولایت فقیه است، اما بر طبق نظریه نصب یا انتصاب، گرچه مشروعیت ولایت تابع رأی مردم نیست، اما مشارکت مردم از این جهت مورد نظر قانون گذاران قرار گرفته است که مردمی بودن حکومت - نه مشروعیت حکومت - تابع میزان اقبال و پذیرش مردم است و این مهم بدون مشارکت مردم به راحتی به دست نمی آید.

بنابراین، این اشکال که بنا به نظریه نصب، پذیرش انتخاب مردمی به منزله پذیرش حاکمیت های متضاد است، وارد نیست؛ زیرا فرض ما در این نظریه، این است که مردم در مشروعیت بخشی دخالت نمی کنند، اما در پذیرش و مقبول سازی نظام مشارکت دارند و از آن جا که وظیفه شرعی مردم بر پایی حکومت اسلامی است، باید به هر طریقه زمینه به قدرت رسیدن ((ولی)) که مشروعیتش را از شرع گرفته است، فراهم کنند.

از این رو باید نمود اذعان نمود بر آن که رهبر در مقابل خداوند متعال مسؤولیت دارد و باید مجری احکام الهی باشد، در برابر مردم نیز مسؤول است و باید کوشش نماید، مصالح عمومی را تأمین نموده، پاسخگوی مشکلات آن ها باشد و ((اگر کوتاهی کند یا کوتاه بیاید و نتواند از عهده آن برآید، از جانب مردم به وسیله خبرگان منتخب آنان بر کنار می شود که در اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی شرح آن آمده است)).^{۱۴}

۶-۱- نظارت خبرگان، نظارتی تشخیصی

افزون بر کار تشخیص یا تعیین رهبر و عزل وی که از سوی خبرگان اعمال می شود، کارکرد دیگری که برای خبرگان به رسمیت شناخته شده ((کارکرد نظارتی)) است. این کارکرد با این تعبیر در قانون اساسی نیامده است، اما از آن جا که عزل رهبر، در صورت فقدان شرایط به مجلس خبرگان سپرده شده است^{۱۵}، نظارت و بررسی عملکرد به عنوان مقدمه و راه تشخیص، مورد شناسایی قرار گرفته است.

حال سؤال این است که خبرگان در مقام ایفای چگونه نظارتی برآید؟

در تبیین ماهیت نظارت خبرگان توجه به این نکته لازم است که نظارتی که برای مجلس خبرگان در نظر گرفته شده است، صرفاً یک ((نظارت تشخیصی)) است؛ یعنی صرفاً در محدوده ای است که باید خبرگان اطلاعات داشته باشند. این که اوصاف رهبری در حد نصاب باقی است و ولایت او پابرجاست یا نه؟ این شکل نظارت غیر از نظارتی است که مثلاً رهبر بر عملکرد قوای سه گانه و یا رئیس جمهور بر عملکرد سازمان ها و دستگاه های تحت امر خود دارد. در نتیجه باید گفت، نظارت خبرگان، از نوع نظارت دستگاه آمره نیست.

از این رو مطابق اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی، اعمال این وظیفه از سوی خبرگان و تشخیص موارد گفته شده در آن اصل مثل فقدان شرایط، موجب کشف ((انعزال)) رهبر می شود^{۱۶} زیرا مطابق نظریه نصب، خبرگان رهبر را به رهبری منصوب

^{۱۳}. در قسمتی از اصل یکصد و هفتم قانون اساسی آمده است: ((تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است)). به این ترتیب در یک انتخاب دو مرحله ای رهبر به وسیله مردم انتخاب می شود. (به نقل از کتاب هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تألیف طاهری امیر حسین، ناشر تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۵ ص ۱۳۱).

^{۱۴}. محمد هادی معرفت: ولایت فقیه، ص ۱۱۱. (به نقل از کتاب هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تألیف طاهری امیر حسین، ناشر تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۵ ص ۱۳۱)

^{۱۵}. اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی. (به نقل از کتاب هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تألیف طاهری امیر حسین، ناشر تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۵ ص ۱۳۱)

^{۱۶}. مطابق نظریاتی که خبرگان را مشروعیت دهنده می داند، کارکرد خبرگان عزل است، یعنی همانگونه که خبرگان این نقش را به رهبر می دهند، او را از این نقش نیز بر کنار می کنند. اما بنا بر نظریه کسانی که معتقدند خبرگان، رهبر را به این نقش نمی گمارند و کارکرد خبرگان صرفاً کشف است، عزل نیز جنبه انشایی ندارد، بلکه صرفاً کشف می کنند که رهبر بعضی از اوصاف لازم را فاقد شده است. البته این اختلاف در تعبیر - عزل یا انعزال - فایده عملی ندارد و عملاً رهبر از کار بر کنار می شود، اما از جنبه تئوریک، بیانگر جایگاه خبرگان و ماهیت عمل ایشان است. (تازه های اندیشه، نشریه دبیرخانه

نکرده اند و لذا عزل بی معناست، اما می توان گفت خبرگان نظری داده اند که با آن، برکناری رهبر رسمیت می بخشند که از نظر قانون یک نظر رسمی و غیر قابل نقض است و از ناحیه هیچ مرجعی قابل مناقشه نیست.

۲- جایگاه رهبری در مکانیزم کنترل قوا

از آنجا که مقام رهبری فوق قوه است، لزومی ندارد به عنوان یک قوه در عرض قوای دیگر در نظر گرفته شود و بنابراین برای پرهیز از تمرکز قدرت نیازمند کنترل قوای دیگر باشد. منظور از فوق قوه این است که مقام رهبری امکان بالقوه لازم برای کنترل قوای سه گانه را در اختیار دارد. این امکان بالقوه ناشی از این است که قوه قضائیه مستقیماً "منصوب رهبری است. قوه مجلس شورای اسلامی زیر نظر شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت قرار دارد که منصوب رهبری هستند و قوه مجریه بدون نیروهای نظامی و انتظامی که منصوب رهبری هستند. فاقد امکان لازم برای تمرکز و تجمع قدرت است. بدین ترتیب رهبری نظام در موقعیت کاملاً "ممتازی برای اعمال توازن و تعادل بین قوای سه گانه قرار می گیرد. در واقع اگر مکانیزم های کنترل کننده قوا نسبت به یکدیگر مؤثر واقع نشود، این موقعیت در اختیار رهبری است تا قوا را در حدود ثغور قانونی خود قرار دهد.

بدین ترتیب همه قدرت در جمهوری اسلامی بین قوه مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم شده است و این در سطح قوای سه گانه نسبت به یکدیگر است. همه این قدرت در سطح بالاتر متعلق به رهبری است و به همین دلیل، رهبری، در سطح بالاتر از قوای سه گانه قرار می گیرد. با این حال این قدرت عملاً "میان سه قوه توزیع و تقسیم شده است و تمرکز عملی در رهبری نظام ندارد تا عوارض منفی تمرکز قدرت به دنبال داشته باشد، بلکه این قدرت به صورت بالقوه وجود دارد که در مواقع لازم بروز و تجلی پیدا خواهد کرد. اگر چه مطابق قانون اساسی، مقام رهبری زیر نظر مجلس خبرگان رهبری قرار دارد. قابل توجه است که برخی از نهادها و ارکان نظام در مواقع لازم، فعال شده و اقدامات لازم را مطابق با وظیفه قانونی انجام نخواهد داد. به عنوان مثال مجمع تشخیص مصلحت نظام وقتی اختلافی میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به وجود آید فعال می شود. این البته جدا از وظیفه های دیگری است که مجمع تشخیص دارد. همچنین وقتی اختلافی میان قوای سه گانه بوجود آید که قابل مرتفع شدن میان خود نباشد این اختلاف می تواند توسط مقام رهبری مطابق با اصل ۱۱۰ حل گردد. نکته آخر این که درست است که هر یک از قوای سه گانه وظایف اختصاصی خود را دارند که مطابق با قانون تعریف شده است، اما حوزه های مشترکی وجود دارد که تفکیک مطلق قوا را غیر عملی می سازد.

۳- سیستم درونی قوه ی مجریه در نظام آمریکا

۳-۱- قوه مجریه در آمریکا

تصمیمات رئیس جمهور ایالات متحده نه تنها بر زندگی ساکنان آن کشور، بلکه بر زندگی میلیونها انسان در سرتاسر جهان، تأثیر می گذارد.^{۱۷} بنیان گذاران ایالات متحده با آمیختن قدرت رئیس حکومت و رهبر ملت، می خواستند نوعی حکومت ایجاد کنند که در آن رئیس قوه مجریه ضمن همکاری با قوه مقننه بتواند در لحظات حساس تصمیمات جدی را یک تنه بگیرد.^{۱۸} چرا که رؤسای جمهور بایستی از لحاظ نظری نیاز به حمایت مردم نداشته باشند و تصمیمات خود را بدون توجه به افکار عمومی، که ممکن است هر لحظه تغییر کند، اتخاذ کنند.^{۱۹} اما در عمل رؤسای جمهور مجبور شده اند که تصمیمات عمده خود را با توجه

خبرگان، شماره ۱) (به نقل از کتاب هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تألیف طاهری امیر حسین، ناشر تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۵ ص ۱۳۱)

^{۱۷}. Morgenthau, Hans J., " Alone With Himself and History" , in McDonald et al. (Eds.), Readings in American Government , New York, Thomas Y. and Crowley Company, 1968, pp.419-424.

^{۱۸}. Greenberg, Edward and Benjamin page, The Struggle for Democracy, New York, Longman, 1997, pp.395-396.

^{۱۹}. McKeever, Robert and John Zvesper, " Presidential Power" , in McKeever, Zvesper and Maidment (Eds.), Politic USA, London, Prentice Hall, 1999, pp.292-293.

به افکار عمومی بگیرند و به نهادهایی که افکار عمومی را می سازند (مثلاً رسانه های عمومی) توجه ویژه ای داشته باشند.^{۲۰} با وجود قدرت فراوانی که قانون اساسی ایالات متحده در اختیار رئیس جمهور آن کشور قرار داده، قدرت رئیس مجریه از ۲۲۰ سال گذشته رو به افزایش بوده است.

۲-۲- منابع قدرت رئیس جمهور

۳-۱-۲- حق ونوی رئیس جمهور آمریکا در پرتو قانون گذاری

با اینکه قانون اساسی ایالات متحده طرح لوایح قانونی را جز وظایف رئیس جمهور قرار نداده بود، در حال حاضر رئیس جمهور ایالات متحده که پیشنهاد دهنده اصلی قوانین ۲۱ است بیشترین سهم را در تنظیم لوایح به عهده دارد.^{۲۲} بخش سوم اصل دوم قانون اساسی رئیس جمهور را موظف می کند در سخنانی سالانه خود در برابر کنگره گزارشی از اوضاع کشور بدهد و رهنمودهایی در مورد کارهایی که برای کشور ضروری می داند ارائه کند.^{۲۳}

رؤسای جمهور ایالات متحده به تدریج قدرت خود را در مقابل کنگره تقویت کرده اند و اکنون کنگره رئیس جمهور را پیشنهاد دهنده اصلی می شناسد. عمده ترین کاری که رئیس جمهور در زمینه قانون گذاری انجام می دهد اشاره به برنامه هایی است که در پیام سالانه کنگره می دهد. البته کنگره ملزم نیست آنچه را رئیس جمهور در پیام سالانه به آن اشاره می کند در دستور کار خود قرار دهد؛ اما در بیشتر موارد این کار را می کند.^{۲۴} رئیس جمهور علاوه بر پیام سالانه، گزارش سالانه اقتصادی و طرح بودجه را برای کنگره می فرستد. در این دو گزارش وضعیت اقتصادی و اولویتها، پیشنهاد رئیس جمهور را بررسی می کند و چنانچه با آن موافق باشد آن را تصویب می کند.^{۲۵} البته رؤسای جمهور معمولاً با مخالفتهای کنگره روبه رو می شوند. برای حل این مشکل رؤسای جمهور از روشهای مختلفی برای تأثیر گذاری بر نمایندگان مخالف استفاده می کنند (مانند نامه نویسی، فرستادن پیام و تماس تلفنی با اعضای کنگره). بعضی از رؤسای جمهور با توجه به سرسختی نمایندگان مخالف، سعی می کنند با جلب نظر مردم از آنها برای تحت فشار گذاشتن کنگره، استفاده کنند. روزولت با توجه به سرسختی کنگره در ارتباط با برنامه های اصلاحی اش، مردم را مستقیماً وارد گود مبارزه علیه دستگاه قانون گذاری آمریکا کرد. رویکرد روزولت در این مورد از برنامه رادیویی ((گپهای دور کرسی))^{۲۶} بود که توجه بیشتر مردم را به مسائل جاری جلب کرد و در نهایت از برنامه های اصلاحی اش حمایت شد.^{۲۷} این تاکتیک را بعدها رؤسای جمهور دیگر، به خصوص ریگن به کار گرفت. البته رئیس جمهور معمولاً معاون یا دستیاران خود را برای مذاکره با کنگره می فرستد تا زمینه موفقیت طرحهایش را فراهم کنند. به طور کلی آنچه را رئیس جمهور برای پیشبرد کارها ضروری می داند، سرانجام در کنگره به صورت لایحه در می آید و زمینه تصویب آن فراهم می شود.^{۲۸} عاملی که رئیس جمهور را در مقابله با کنگره تقویت می کند، میزان آراء اوست. یعنی چنانچه رئیس جمهوری با ۶۰٪ آراء یا بیشتر انتخاب شده باشد (یعنی با اکثریت قاطع آراء) موقعیتش در برابر کنگره تثبیت شده به نظر می رسد و در پیش بردن کارهایش موفق تر از رئیس جمهوری خواهد بود که با آراء کمتری پیروز شده است. این امر البته قطعیت ندارد و

^{۲۰} ر. ک: ریو ام. کریستنسن و رابرت او. مک ویلیامز، صدای مردم، مترجم: عنایت محمود، تهران، کتاب سرا، ۱۳۶۵. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

^{۲۱} chief legislator

^{۲۲} Ferguson, Robert and Dean McHenry, Ibid., pp.309-312.

^{۲۳} رابرت جی. مک کلاسی، مأخذ پیشین، ص ۲۲۹. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

^{۲۴} Dye, Thomas, Political in America, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp.401-403.

^{۲۵} Ibid., p. 403-405.

^{۲۶} fireside chats

^{۲۷} Greenberg and page, Ibid., p. 179.

^{۲۸} Jones, Charles, " The Separated Presidency " , in Anthony King (Ed.), The New American Political System, Washington D.C., AEI Press, 1990, pp.18-22.

بستگی به قاطعیت رئیس جمهور، همکاری اعضای کنگره، بحرانهای اقتصادی و بین المللی و غیره دارد. در این مورد رؤسای جمهور ضعیفی مانند روتر فوردهیز^{۲۹}، ویلیام تفت^{۳۰} و وارن هاردینگ^{۳۱} با وجود همکاری کنگره، در گذراندن لوایحشان با مشکلات فراوانی روبرو بودند.

رؤسای جمهور قدرتمندی مانند آبراهام لینکلن، تئودور روزولت و فرانکلین روزولت نیز به رغم آنکه رؤسای جمهور توانمندی بودند به علت مسائل عدیده‌ای که با آن رو به رو بودند، روابطشان با کنگره بسیار بحرانی بود. به همین جهت تئودور روزولت نتوانست در برنامه ضد تراست خود موفق شود و فرانکلین روزولت نیز برای مبارزه با مخالفت‌های کنگره مجبور شد ۳۲۵ لایحه را وتوی قانونی کرده و ۲۶۳ عدد از آنها را وتوی تأخیری کند^{۳۲}.

لینکلن نیز مجبور شد برای امحای برده داری بدون مشورت با کنگره پس از اعلان حالت فوق العاده و استفاده از مقام خود به عنوان فرمانده کل قوا دست به این کار بزند^{۳۳}. سبک ریگن بسیار جالب بود؛ از آنجا که او با اکثریت قاطع آراء برنده شده بود و از محبوبیت فراوان در میان مردم برخوردار بود برای تصویب لایحه های مورد نظر خود مردم را مستقیماً مخاطب قرار می داد و آنها را وادار به رودرویی با کنگره می کرد.

در این زمینه موفق ترین رئیس قوه مجریه در تاریخ ایالات ممتحده لیندن جانسن است. او که در ضمن ۳۰ سال خدمت در کنگره توانسته بود با ساختار کنگره، کمیته های تخصصی و فرعی و نیز با خصلتهای تک تک نمایندگان آشنایی دقیقی به دست آورد، از روشهای مختلفی برای پیشرویهای خود استفاده می کرد. روشهای او در برابر نمایندگان مخالف از عکس گرفتن با آنها تا دعوت از آنها در مهمانیهای کاخ سفید، التماس و گریه کردن و غیره را شامل می شد. به همین دلیل وی در زمینه سیاست داخلی و خارجی همواره از حمایت کنگره برخوردار بود. مهارتهای فوق العاده جانسن در رام کردن کنگره باعث شد برخی از پژوهشگران از وی با تعبیر ((جادوگر قانون گذاری)) یاد کنند^{۳۴}. مهم ترین منبع قدرت رئیس جمهور داشتن حق وتو است. بدون امضای رئیس جمهور مصوبات کنگره جنبه قانونی نمی یابد.

۳-۲-۲- رئیس ملت^{۳۵}

رئیس جمهور ایالات متحده، صرف نظر از اینکه به کدام حزب تعلق دارد همانند پادشاهان انگلستان و ژاپن، یا رؤسای جمهور آلمان و سوئیس مظهر یکپارچگی کشور و نماینده کل ملت است. در این حالت کلینتون به همان اندازه نماینده جامعه امریکاست که ریگن یا فرانکلین روزولت، بدون توجه به ابعاد شخصی، اخلاقی، یا وابستگی آنها. در این مسئولیت رئیس جمهور سفرای کشورهای خارجی را به حضور می پذیرد و با رؤسای جمهور و پادشاهان ملاقات می کند.

رئیس جمهور نخستین توپ آغاز فصل بیس بال را پرتاب می کند، و به قهرمانان ملی مدال می دهد. در زمان فاجعه های ملی مانند حمله پرل هاربر، حادثه انفجار ساختمان فدرال در اوکلاهما^{۳۶}، یا انفجار دوقلوی مرکز تجارت جهانی نیویورک، رؤسای جمهور باعث تسلاي خاطر و اطمینان مردم به نظام حکومتی شان می شوند. با توجه به اینکه حس وطن پرستی در بین امریکاییها تا سرحد افراط است، می توان به اهمیت رئیس جمهور به عنوان رئیس ملت پی برد. علاقه مردم به رئیس جمهوری و حمایت از وی در مواقع بحرانی بیشتر می شود و زمینه محبوبیتش را فراهم می سازد.

^{۲۹}. Rutherford Hays

^{۳۰}. William Taft

^{۳۱}. Warren Harding

^{۳۲}. Dye, Ibid., pp.405-406.

^{۳۳}. Lincoln, Abraham, " The Emancipation " , The South Leaflets, Boston: The Old South Association, N.D.

^{۳۴}. Craft, Joseph, "The Hidden Change in Congress" , in Walter Travis (Ed.), Congress and president, New York, Teachers College press, 1967,p.157.

^{۳۵}. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

^{۳۶}. Oklahoma

جرج بوش (۱۹۸۸-۱۹۹۲) رئیس جمهور ضعیفی بود، و به عنوان ((بچه ننه))^{۳۷} شناخته می شد، در دوران جنگ دوم خلیج فارس به قهرمان ملی تبدیل شد و محبوبیتش به سرعت بالا رفت، اما چون نتوانست بحران اقتصادی سال ۱۹۹۱ را مهار کند، از رقیب تازه کار و ناشناخته ای مانند کیلنتون شکست خورد. بحران امنیت در ایالات متحده، پس از حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر، باعث شد جرج دبلیو. بوش که به طور شبه برانگیزی به ریاست جمهوری رسیده بود، بتواند با بسیج کردن ملت و کنگره پشت سر خویش، خود را به عنوان رئیس ملت تثبیت کند. بوش کوشید تا با بحران آفرینیهای پیاپی، ادعای اینکه صلح جهانی مورد تهدید است و برانگیختن حس غرور امریکاییها، احتمال پیروزی خود را در انتخابات سال ۲۰۰۴ بیشتر کند.

۳-۳-۳- فرمانده کل قوا^{۳۸}

اصل دوم قانون اساسی تأکید می کند که رئیس جمهور فرمانده نیروی زمینی، دریایی و نیروهای شبه نظامی است. پس از اختراع هواپیما، حتی بدون افزودن متممی دیگر بر قانون اساسی، همگان پذیرفتند که رئیس جمهور در عین حال فرمانده نیروی هوایی و در حقیقت فرمانده کل نیروهای مسلح است. این اختیارات قدرت فوق العاده ای به رئیس جمهور می دهد. البته اصل دوم قانون اساسی اختیارات جنگی را بین رئیس جمهور و کنگره تقسیم کند. کنگره مسئول اعلان جنگ و تأمین منابع مالی برای تشکیل نیروهای مسلح و جنگ است، ولی رئیس جمهور فرماندهی مستقیم نیروهای مسلح را بر عهده دارد.

رؤسای جمهوری از زمان جرج واشینگتن تاکنون سعی کرده اند در مقام فرمانده نیروهای مسلح نقش اصلی را در جنگ بازی کنند و تنها وظیفه اعلان جنگ را (چنانچه لازم باشد) در اختیار کنگره قرار دهند. از ۲۰۰ جنگ ایالات متحده از سال ۱۷۸۹ تاکنون تنها ۵۰ بار کنگره رسماً اعلان جنگ کرده و هر بار پس از اینکه رئیس جمهور به طور مستقیم یا غیر مستقیم نیروهای مسلح را درگیر کردن نیروهای مسلح امریکا در جنگ ویسکی در سال ۱۷۹۴ (که در آن فروشندگان و مصرف کنندگان مشروبات الکلی برای اعتراض به وضع مالیات بر مشروبات الکلی دست به شورش زده بودند) سنت آغاز جنگ بدون جلب نظر کنگره را پایه ریزی کرد^{۳۹}. از جنگهای مهم ایالات متحده که بدون کسب اجازه از کنگره صورت گرفته است، می توان از درگیریهای نیروهای مسلح امریکا در زمان جیمز پالک^{۴۰} با نیروهای مکزیکی، اعزام نیرو به کره در زمان ترومن، درگیر کردن نیروهای مسلح ایالات متحده در ویتنام در زمان جانسن، هجوم به کامبوج در زمان نیکسن، حمله به گرانادا در زمان ریگن و حمله به پاناما در زمان جرج بوش نام برد. اینها جدا از عملیات مخفی است که به دستور رؤسای جمهوری ایالات متحده برای سرنگونی حکومتهای دیگر کشورها صورت گرفته است. استفاده بی دلیل رؤسای جمهوری ایالات متحده از نیروهای مسلح علیه کشورهای خارجی، عکس العملهای شدید کنگره را در پی داشته است، اما رؤسای جمهور همواره توانسته اند با تمسک به موفقیت مأموریتهای نظامی نیروهای مسلح امریکا، فعالیتهای خود را توجیه کنند. شکست برنامه های ایالات متحده برای به زانو آوردن ویت کنگها و توسعه جنگ در کامبوج، علی رغم مخالفت کنگره با آن، باعث شد که کنگره در سال ۱۹۷۳ قانون اختیارات جنگی را به تصویب رساند. این قانون که علی رغم وتوی نیکسن به تصویب رسید، رئیس جمهور را موظف می کند که ظرف ۴۸ ساعت پس از درگیری نیروهای مسلح ایالات متحده، کنگره را در جریان این کار بگذارد. به علاوه فرمانده کل نیروهای مسلح مکلف است که ظرف ۶۰ روز نیروهای مسلح را به کشور بازگرداند و ادامه فعالیت آن تنها با رأی موافق کنگره امکان پذیر است.^{۴۱}

۴- فدرالیسم جدید^{۴۲}

^{۳۷}. Whimp

^{۳۸}. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

^{۳۹}. Rienow, Robert, American Government in Today's World, Boston, D. C. Heath and Company 1959, p.157.

^{۴۰}. James Polk

^{۴۱}. Vile, M. J. C., Politics in the USA, London and New York, Routledge, 1999, p.126.

^{۴۲}. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

با روی کار آمدن نیکسن تغییراتی در سیستم کمکهای فدرال به ایالات پدید آمد. نیکسن از طرفی با نظام اداری بزرگی رو-به‌رو بود که مهار ناشدنی به نظر می‌رسید و او سعی در محدود کردن حیطه عمل آن داشت. از طرف دیگر وی، به عنوان یک سیاستمدار محافظه کار، کمکهای دولتی به فقرا را تلف کردن بودجه کشور می‌دانست. به عقیده نیکسن برنامه جامع بزرگ نیکسن باعث اتلاف سرمایه‌های کشور در برنامه‌هایی شده است که کارایی چندانی نداشتند. به نظر او دولت فدرال بایستی نقش بزرگ تری به ایالات در مبارزه با مسائل داخلی میداد و آنها را وادار به پذیرفتن مسئولیتهای خود می‌کرد^{۴۳}. استراتژی سیاست گذاری داخلی نیکسن که ((فدرالیسم جدید)) نامیده می‌شود با شدت بیشتری در دوران ریگن دنبال شد. هدف اصلی ریگن از در پیش گرفتن فدرالیسم جدید، تجدید حیات فدرالیسم دوگانه، و مشخص شدن مرز فعالیت دولت فدرال و ایالات (با تأکید بر حقوق ایالات) و کاستن کمکها دولت فدرال به برنامه‌های رفاهی بود. اما به علت مخالفت شدید کنگره (که در دست دموکراتها بود) با کاستن بودجه تأمین اجتماعی، ریگن نتوانست برنامه های کمک به فقرا را از میان بردارد، اما آن را به نحو محسوسی کاهش داد. در سال ۱۹۸۲، ریگن کمکها بلاعوض به ایالات را از ۹۴ میلیارد و ۷۶۱ میلیون دلار به ۸۸ میلیارد و ۱۹۴ میلیون دلار کاهش داد. بین سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲، بودجه نهادهای آموزش و پرورش، کمک به فقرا، و بیمه بیکاری به میزان ۴ میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار کاهش یافت که نشان دهنده ۲۳ درصد کاهش در بودجه این سازمانهاست^{۴۴}. بدین ترتیب، با روی کار آمدن جمهوری خواهان در سال ۱۹۸۰ از یک طرف دست ایالات در امور داخلی خود بازتر شده و از طرف دیگر کمکهای فدرال به آنها کمتر شده است.

۵- رابطه ایالات با یکدیگر^{۴۵}

در کنفدراسون ایالات متحده، ایالت با یکدیگر رابطه گسترده ای نداشتند و هر ایالت، ایالات دیگر را مانند کشورهای خارجی تلقی می‌کرد. این مسئله مشکلات فراوانی برای ساکنان این کشور ایجاد کرده بود و مانع بزرگی بر سر راه توسعه اقتصادی به شمار می‌رفت. پس از استقرار نظام فدرال، ایالات تمامی موانع همکاری با یکدیگر را پشت سر گذاشتند و در چهارچوب قوانین ایالات متحده روابط گسترده‌ای را پشت سر گذاشتند و در چهار چوب قوانین ایالات متحده روابط گسترده ای را با یکدیگر برقرار کردند. بدین جهت، به رغم داشتن قوانین، رسوم و ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و نژادی متفاوت، روابط فی مابین را به نحوی تنظیم کردند که به نفع طرفین باشد. قانون اساسی ایالات متحده تنظیم روابط بین ایالات را وظیفه دولت مرکزی می‌اند و تأکید دارد که روابط بین ایالات باید براساس موارد زیر تنظیم شود.

۵-۱- اعتماد و اعتبار کامل^{۴۶}

بند نخست اصل ششم قانون اساسی ایالات متحده تأکید می‌کند که ایالات باید برای تصمیمات، قضاوتها، و احکام و مدارک یکدیگر اعتبار قائل شوند و به آنها اعتماد کنند^{۴۷}. به همین جهت هیچ فرد امریکایی پس از اقامت در ایالت دیگر مجبور نیست سند ازدواجش را به تأیید آن ایالت برساند. در ضمن، هر فرد می‌تواند در مسافرتهای ایالتیهای مختلف شماره خودروی خود را حفظ کند، اما برای اقامت در ایالت جدید باید آن را در اداره راهنمای آن ایالت به ثبت برساند. به علاوه احکام دادگاه یک ایالت در ایالات دیگر پذیرفته می‌شود، و مجرم نمی‌تواند به صرف تغییر محل اقامت از مجازات بگریزد. برای مثال قماربازی در ایالات متحده، به جز در ایالت نوادا، و زمینهای متعلق به سرخپوستان غیر قانونی است و چنانچه فردی که به جرم قماربازی تحت تعقیب است به ایالت نوادا (که در آن قماربازی قانونی است) برود نمی‌تواند از مجازات در امان بماند. این مسئله موجب

^{۴۳}. Nathan, Richard, " The Great Composition", in King, Ibid., pp.251-252.

^{۴۴}. Ibid., p. 254.

^{۴۵}. (به نقل از کتاب سیاست و حکومت در ایالات متحده، امجد محمد، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳).

^{۴۶}. full faith and credit

^{۴۷}. " The in American Constitution " , in Shea, Ibid., p.504.

می شود که ایالات در عین داشتن قوانین متفاوت بتوانند با حسن هم جواری زندگی کنند و با احترام به قوانین یکدیگر، در تحکیم نظام فدرال بکوشند. علاوه بر این، دادگاههای فدرال احکام دادگاههای ایالتی را محترم و معتبر می شمارند.

نتیجه گیری

نظام حکومتی ایران و آمریکا به ویژه در نوع اداره ی قوه ی مجریه تفاوت های بسیاری دارد که در طول مباحث فوق بررسی شد. اما در آخر لازم است بگوییم دولت فدرال آمریکا از جهاتی جنبه های مختلف سیستم تفکیک قوا را با نظام غربی آن در کشور خود پذیرفته و اجرایی می کند اما کشور ایران به دلیل پذیرش دین اسلام و استفاده از آموزه های اسلامی در اداره کردن حکومت و دولت نظام تفکیک قوا را هم به شکلی می توان گفت اسلامی کرده است چرا که با قرار دادن ولایت مطلقه ی فقیه به عنوان ناظر بر قوا و اعطای بخشی از قدرت های قوه ی مجریه به رهبری، مسیر حکومت اسلامی را مشخص نموده است. البته نظام فدرالیسم آمریکا نیز در طول زمان تغییراتی نسبت به دوران اولیه ی خود داشته است اما در نهایت سعی بر تعادل قدرت در تمام جهان آن دارد و به شکلی اجازه این را نمی دهد که هیچ قدرتی حتی قدرت رئیس جمهور بالاتر از قوا قرار بگیرد. لذا لازم به توضیح است که کشور ایران با در اختیار داشتن آموزه های اسلامی و بر اساس پیروی از روش معصومین در اداره ی کشور، اسلامیت را به نوع غربی تفکیک قوا به معنای تام ترجیح داده است. البته در آخر نیز باید بیان داشت که قدرت رئیس جمهور آمریکا تقریباً با قدرت رهبری ایران با توجه به اختیارات برابری می کند اما هیچ رئیس جمهوری نمیتواند در آمریکا بر قوا نظارت کند و یا برای آن ها خط و مشی تعیین کند که این امر در باره ی رهبری ایران رخ می دهد و رهبر توان انجام این کار را با توجه به قانون اساسی ایران دارد و البته این را هم باید گفت که در آمریکا قوای مختلف حق کنترل رئیس جمهور را از طریق مجلس سنا و کنگره دارند اما در ایران قوا نمی توانند ولایت مطلقه فقیه را زیر نظارت خود قرار دهند.

منابع و مراجع

- [۱] امجد، محمد، سیاست و حکومت در ایالات متحده، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۳
- [۲] خسروی، حسن، نجفی اسفاد، مرتضی، حقوق اساسی (۱) رشته حقوق، ناشر: دانشگاه پیام نور، ۱۳۹۷.
- [۳] رابرت جی. مک کلاسی، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۵
- [۴] ریو ام. کریستنسن و رابرت او. مک ویلیامز، صدای مردم، مترجم: عنایت محمود، تهران، کتاب سرا، ۱۳۶۵.
- [۵] طاهری، امیر حسین، هندسه حکومت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ناشر تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۵
- [۶] محمد هادی معرفت: ولایت فقیه، ناشر: موسسه فرهنگی انتشاراتی التمهید محل نشر: قم، ۱۳۷۷
- [۷] هاشمی، سید محمد، به نقل از کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ ۲۲ : ۱۳۹۸
- [۸] سایبانی، علیرضا، سالاری، امین اله، بررسی جایگاه رهبری از منظر حکومت اسلامی و قانون اساسی، ماهنامه پژوهش ملل / دوره دوم، شماره ۱۵، اسفند ۱۳۹۵
- [9] Morgenthau, Hans J., " Alone With Himself and History" , in McDonald et al. (Eds.), Readings in American Government , New York, Thomas Y. and Crowley Company, 1968, pp.419-424.
- [10] Greenberg, Edward and Benjamin page, The Struggle for Democracy, New York, Longman, 1997, pp.395-396.
- [11] McKeever, Robert and John Zvesper, " Presidential Power" , in McKeever, Zvesper and Maidment (Eds.), Politic USA, London, Prentice Hall, 1999, pp.292-293
- [12] Dye, Thomas, Political in America, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp.401-403.
- [13] Jones, Charles, " The Separated Presidency" , in Anthony King (Ed.), The New American Political System, Washington D.C., AEI Press, 1990, pp.18-22.
- [14] Lincoln, Abraham, " The Emancipation" , The South Leaflets, Boston: The Old South Association, N.D.
- [15] Craft, Joseph, "The Hidden Change in Congress" , in Walter Travis (Ed.), Congress and president, New York, Teachers College press, 1967, p.157.
- [16] Rienow, Robert, American Government in Today`s World, Boston, D. C. Heath and Company 1959, p.157.
- [17] Vile, M. J. C., Politics in the USA, London and New York, Routledge, 1999, p.126.
- [18] Nathan, Richard, " The Great Composition", in King, Ibid., pp.251-252.