

The Challenge of Implementing the Constitution: Examining the Appropriateness of Article 113 for the President or the Leader^{*}



Seyyed Gholamreza Mousavi¹ 

1. Assistant Professor, Baqir al-Olum University, Qom, Iran.
gholamrezamousavi1348@gmail.com

Abstract

The Constitution of the Islamic Republic of Iran, as the fundamental framework of governance, is designed based on religious and political principles, establishing religious democracy as the foundation of its system of rule. An important and contentious issue within the legal structure of the Islamic Republic concerns the responsibility for implementing the Constitution, which, according to Article 113, is assigned to the president. However, the existence of certain legal and structural limitations, alongside the Leader's role in overseeing the general direction of the system, raises the fundamental question: From the perspective of efficiency and structural coherence, does the responsibility for implementing the Constitution align more with the office of the president or with the position of the Leader? The research hypothesis proposes that, following the constitutional amendments of 1989, the Leader—by virtue of broad powers in setting general policies, overseeing the three branches of government, and possessing absolute jurisprudential guardianship (*wilāyat-i muḥtaṣṣa*)

* Mousavi, G. (2024). The Challenge of Implementing the Constitution: Examining the Appropriateness of Article 113 for the President or the Leader. *Journal of Political Science*, 27(108), pp. 117-146.
<https://doi.org/10.22081/psq.2025.71310.2961>

□ **Publisher:** Baqir al-Olum University, Qom Iran.

* **Type of article:** Research Article

□ **Received:** 2024/08/23 • **Revised:** 2024/09/15 • **Accepted:** 2024/09/24 • **Published online:** 2024/12/25

© The Authors



faqih)—has greater capacity for the effective implementation of the Constitution. In contrast, the president's powers are largely confined to the executive domain, and in many cases, he lacks the authority to conduct broad oversight or to implement the Constitution across sectors. Using a descriptive-analytical method, this study evaluates the roles of the presidency and the leadership in the enforcement of the Constitution, examining the legal and political structures of the Islamic Republic of Iran. The findings reveal that, within the current constitutional framework, the most efficient model for supervising and implementing the Constitution requires the delegation of this responsibility to an independent body under the authority of the Leadership. Accordingly, the study proposes the establishment of a Strategic Planning and Oversight Organization under the office of the Leadership—a body that had previously been suggested. This organization, in addition to its overarching responsibilities for governance planning and direction, could designate one of its fundamental missions to supervising the proper implementation of the Constitution and ensuring the realization of its principles. Within this framework, by coordinating among the three branches of government, setting executive macro-policies, and exercising strategic oversight, such an organization could enhance efficiency, reduce executive challenges, and help ensure the rule of law in the Islamic Republic of Iran.

Keywords

The Constitution of the Islamic Republic of Iran, Article 113, president, Leader, strategic oversight, efficiency, Strategic Planning and Oversight Organization.



چالش اجرای قانون اساسی؛ واکاوی تناسب اصل ۱۱۳

با رئیس‌جمهور یا رهبری*



سید غلامرضا موسوی

استادیار، دانشگاه باقرالعلوم علیه السلام، قم، ایران.
gholamrezamousavi1348@gmail.com



چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان چارچوب بنیادین حاکمیت، بر مبنای اصول دینی و سیاسی طراحی شده و مردم‌سالاری دینی را محور نظام حکمرانی قرار داده است. یکی از مسائل مهم و مناقشه‌برانگیز در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی، مسئولیت اجرای قانون اساسی است که بر اساس اصل ۱۱۳، بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده است. با این حال وجود برخی محدودیت‌های حقوقی و ساختاری، همراه با نقش مقام رهبری در هدایت کلان نظام، این پرسش اساسی را مطرح می‌کند که مسئولیت اجرای قانون اساسی، از نظر کارآمدی و تناسب ساختاری، بیشتر با جایگاه رئیس‌جمهور همخوانی دارد یا با مقام رهبری؟ فرضیه پژوهش این است که پس از اصلاحات قانون اساسی سال ۱۳۶۸، مقام رهبری به دلیل اختیارات گسترده در سیاست‌گذاری کلان، نظارت بر قوای سه‌گانه و برخورداری از ولایت مطلقه فقیه، ظرفیت بیشتری برای اجرای مؤثر قانون اساسی دارد. این در حالی است که اختیارات رئیس‌جمهور بیشتر به حوزه اجرایی محدود است و در بسیاری از موارد، توانایی اعمال نظارت کلان و اجرای فرابخشی قانون اساسی را ندارد. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی،

* **استناد به این مقاله:** موسوی، سیدغلامرضا. (۱۴۰۴). چالش اجرای قانون اساسی؛ واکاوی تناسب اصل ۱۱۳ با رئیس‌جمهور یا رهبری. علوم سیاسی، ۲۷(۱۰۸)، صص ۱۱۷-۱۴۶.

<https://doi.org/10.22081/psq.2025.71310.2961>

□ نوع مقاله: پژوهشی؛ ناشر: دانشگاه باقرالعلوم علیه السلام، قم، ایران؛ © نویسندگان

□ تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۲؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۰۶/۲۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۳؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۳/۱۰/۰۵



ضمن بررسی ساختار حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، جایگاه دو نهاد ریاست جمهوری و رهبری را در اجرای قانون اساسی ارزیابی می‌کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در چارچوب فعلی قانون اساسی، کارآمدترین الگوی نظارت و اجرای قانون اساسی، مستلزم واگذاری این مسئولیت به نهادی مستقل ذیل نهاد ولایت و رهبری است؛ بر این اساس پیشنهاد اصلی پژوهش، بهره‌گیری از سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ذیل نهاد ولایت است که پیش‌تر به عنوان یک نهاد پیشنهادی مطرح شده بود. این سازمان، افزون بر وظایف کلان برنامه‌ریزی و راهبری نظام حکمرانی، می‌تواند یکی از مأموریت‌های اساسی خود را نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی و تضمین تحقق اصول آن قرار دهد. در این چارچوب، این سازمان با ایجاد هماهنگی میان قوای سه‌گانه، تنظیم سیاست‌های کلان اجرایی و اعمال نظارت راهبردی، می‌تواند به افزایش کارآمدی، کاهش چالش‌های اجرایی و تضمین تحقق حاکمیت قانون در جمهوری اسلامی ایران کمک کند.

کلیدواژه‌ها

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۱۳، رئیس‌جمهور، مقام رهبری، نظارت راهبردی، کارآمدی، سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رهبری.

مقدمه

قانون اساسی به عنوان یکی از ارکان اصلی هر نظام سیاسی، نقش بنیادین در برقراری حاکمیت قانون، حفظ حقوق بشر و ایجاد نظم اجتماعی دارد. در جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۱۳ قانون اساسی تأکید دارد که مسئولیت اجرای این قانون بر عهده رئیس‌جمهور است. با وجود این، به دلیل ساختار سیاسی و ویژگی‌های خاص نظام جمهوری اسلامی، این مسئولیت همواره موضوع بحث و تأمل میان کارشناسان حقوقی و سیاسی بوده است. برخی بر این باورند که در عمل، نظارت و تضمین اجرای کامل اصول قانون اساسی، به‌ویژه در حوزه‌های کلان و حساس یا مرتبط با قوای دیگر، ممکن است بیشتر با جایگاه و اختیارات رهبری سازگار باشد تا رئیس‌جمهور؛ بنابراین بررسی این موضوع که آیا مسئولیت اجرای قانون اساسی با جایگاه رهبری تطابق بیشتری دارد یا با جایگاه رئیس‌جمهور، از منظر علمی و کاربردی اهمیت بسیاری دارد.

پرسش اصلی این پژوهش این است که با وجود آنکه اصل ۱۱۳ به‌صراحت وظیفه اجرای قانون اساسی را به رئیس‌جمهور واگذار کرده، آیا در عمل و از منظر کارآمدی، این مسئولیت با جایگاه رهبری تناسب بیشتری دارد؟

در این میان، برخی شواهد حقوقی و فقهی وجود دارد که نشان می‌دهد با توجه به اصول حاکم بر قانون اساسی و جایگاه مقام رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران، این مسئولیت شاید با مقام رهبری سازگارتر باشد تا ریاست‌جمهوری. از جمله این شواهد می‌توان به مسئولیت‌های کلان و راهبردی رهبری در سیاست‌گذاری و امور حکومتی اشاره کرد که نقشی بنیادین در تضمین اجرای اصول قانون اساسی دارد؛ از همین رو برخی مسئولان حکومتی نیز به این موضوع اشاره کرده‌اند که مقام معظم رهبری مسئول اصلی کشور و حافظ قانون اساسی هستند (علی لاریجانی، سخنرانی در مجلس ۱۳۹۱/۱۰/۲۷).

فرضیه اصلی این پژوهش آن است که با در نظر گرفتن ساختار سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت اجرای قانون اساسی تطابق بیشتری با جایگاه مقام رهبری دارد تا ریاست‌جمهوری؛ به عبارت دیگر به دلیل ویژگی‌های راهبردی مقام

رهبری در سیاست گذاری ها و مدیریت امور کلان کشور، این مسئولیت بهتر با اختیارات رهبری همخوانی دارد.

روش تحقیق در این مقاله، توصیفی-تحلیلی است. با بهره گیری از این روش، دیدگاه های حقوقی و تفسیرهای شورای نگهبان بررسی می گردد تا پاسخی دقیق و جامع به پرسش اصلی و پرسش های فرعی ارائه شود.

۱. مفهوم شناسی

در این بخش، به توضیح مختصر مفاهیمی پرداخته می شود که در طول مقاله مورد استفاده قرار گرفته اند.

۱-۱. کارآمدی

کارآمدی مفهومی است که اندیشمندان تعریف های متفاوتی از آن به دست داده اند. برخی آن را معادل کارایی و برخی دیگر معادل اثربخشی دانسته اند. اما این برداشت ها دچار نوعی خطای منطقی هستند؛ زیرا کارآمدی را نمی توان صرفاً به یکی از این دو مفهوم محدود کرد؛ بلکه ترکیبی از هر دو است. کارایی به معنای انجام درست وظایف است و میزان استفاده از منابع را در دستیابی به یک نتیجه مشخص نشان می دهد. درواقع کارایی بر حداقل سازی مصرف منابع برای تحقق یک هدف تأکید دارد. از سوی دیگر اثربخشی به تحقق اهداف ازپیش تعیین شده اشاره دارد و بر نتایج عملکرد سیستم متمرکز است. کارایی به درست انجام دادن کارها اشاره می کند؛ درحالی که اثربخشی به انجام دادن کارهای درست مربوط می شود. بهره وری مفهومی جامع تر از این دو است که هم کارایی و هم اثربخشی را در بر می گیرد. بهره وری بودن یک سیستم مستلزم آن است که نه تنها کارها به درستی انجام شوند؛ بلکه اهداف تعیین شده نیز به طور مطلوب محقق گردند. با توجه به این تعریف، کارآمدی را می توان معادل بهره وری در نظر گرفت؛ زیرا تلفیقی از کارایی و اثربخشی است و تحقق هر دو بعد را در یک سیستم تضمین می کند (واعظی و موسوی، ۱۳۹۱).

بر این اساس کارآمدی حکومت‌ها و نظام‌های سیاسی به معنای توانایی آنها در دستیابی به اهداف با کمترین هزینه و بیشترین بهره‌وری است. این مفهوم شامل دو بعد اصلی است: الف) کارایی نظام سیاسی که به میزان مصرف منابع برای تحقق اهداف اشاره دارد. حکومتی که بتواند با صرف منابع کمتر به اهداف مشخص برسد، کارایی بیشتری دارد؛ ب) اثربخشی نظام سیاسی که به میزان موفقیت حکومت در دستیابی به اهداف خود مربوط است؛ از این رو می‌توان کارآمدی یک حکومت یا نظام سیاسی را این‌گونه تعریف کرد: «حکومتی که با کمترین هزینه ممکن به اهداف از پیش تعیین شده خود دست یابد و در عین حال اثربخش و بهره‌ور باشد، کارآمد تلقی می‌شود».

۱-۲. نگرش سیستمی

نگرش سیستمی، رویکردی کل‌نگر، منسجم و سازگار برای شناخت سیستم‌ها و محیط پیرامون آنهاست. این رویکرد با ارائه یک دیدگاه جامع و یکپارچه، امکان درک بهتر سیستم‌ها را فراهم می‌آورد و به سازمان‌ها در تعیین مسیر مناسب برای دستیابی به اهداف خود کمک می‌کند. در این رویکرد، به جای آنکه یک مجموعه به اجزا و عناصر تشکیل دهنده‌اش تجزیه شود، به عنوان بخشی از یک کل بزرگ‌تر بررسی می‌شود. این کل بزرگ‌تر نقش مهمی در شناخت و تحلیل سیستم ایفا می‌کند و درک آن بدون در نظر گرفتن ارتباطات و تعاملات میان اجزای مختلف امکان‌پذیر نیست. برای مشاهده و تحلیل یک سیستم، لازم است که چهار بُعد اصلی آن، یعنی ساختار، عملکرد، فرایند و محیط به صورت هم‌زمان بررسی شوند. ساختار، شامل اجزا و روابط میان آنهاست و چگونگی سازماندهی عناصر سیستم را مشخص می‌کند؛ همچنین عملکرد، نتایج و خروجی‌های حاصل از فعالیت سیستم را تعیین می‌نماید. فرایند، نحوه عملکرد ساختار را تبیین کرده، چگونگی دستیابی به نتایج مورد نظر را توضیح می‌دهد. محیط نیز بستر منحصربه‌فردی است که سیستم در آن فعالیت می‌کند و بر نحوه عملکرد آن تأثیر می‌گذارد. نگرش سیستمی با در نظر گرفتن این ابعاد، زمینه‌ای برای تحلیل جامع‌تر و تصمیم‌گیری

کارآمدتر در سازمان‌ها و سیستم‌های مختلف فراهم می‌آورد (مرعشی و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۸۷). بنابراین نگرش سیستمی، نگاهی کل‌نگر و معرفت‌شناسانه است که چونان ابزاری برای تحلیل و فهم سیستم‌ها به کار می‌رود.

۳-۱. رابطه نگرش سیستمی و کارآمدی

برای درک رابطه بین نگرش سیستمی و مفهوم کارآمدی، نخست باید ارتباط آن با بهره‌وری تبیین شود. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، کارآمدی معادل بهره‌وری است. برای افزایش کارآمدی و بهره‌وری در یک سیستم، لازم است نواقص و ابهامات آن برطرف شود و سیستم به‌طور هم‌زمان توسعه یابد. این فرایند مستلزم توجه دقیق به ساختار، اجزاء، روابط میان آنها، خروجی‌ها و بازخوردهاست. چنین توجهی تنها از طریق نگرش سیستمی امکان‌پذیر است؛ نگرشی که همه ابعاد سیستم را به صورت یک کل منسجم و مرتبط بررسی می‌کند.

تمرکز صرف بر یک عامل یا بخش، مانند ورودی‌ها یا خروجی‌ها، نه تنها به افزایش کارآمدی منجر نمی‌شود؛ بلکه چه‌بسا نقص‌های جدیدی ایجاد کند و خطایی راهبردی شمرده شود؛ بنابراین بهره‌وری و کارآمدی در یک سیستم، نتیجه مستقیم نگرش سیستمی است. سازمانی کارآمد است که با بهره‌گیری از این نگرش، ارتباط شفاف و منظم میان ورودی‌ها، فرایندها و خروجی‌های خود را برقرار کند. در چنین سازمانی، در هر شرایط محیطی، ورودی‌ها به فرایندهای مشخصی منتهی می‌شوند و خروجی‌های مورد انتظار حاصل می‌گردند.

در مقابل، اگر یک نظام یا دولت به عنوان یک کل منسجم و به‌هم‌پیوسته در نظر گرفته نشود و تنها به مجموعه‌ای از اجزاء با ارتباطات ضعیف یا بدون ارتباط تبدیل شود، این نظام فاقد بهره‌وری و کارآمدی خواهد بود. چنین شرایطی موجب تعارض میان اهداف، وظایف و مأموریت‌های اجزاء می‌شود که امری اجتناب‌ناپذیر است. تجهیز به تفکر سیستمی، امکان دستیابی به کارآمدی را به میزان قابل توجهی افزایش می‌دهد. با این رویکرد، فضای اداره کشور به شکل سیستمی سامان می‌یابد؛ به گونه‌ای که ارتباط

میان هر سیستم با زیرسیستم‌ها و فراسیستم‌ها مشخص می‌شود و زمینه تعارض‌ها و واگرایی‌ها به حداقل می‌رسد.

۲. نقش نگرش سیستمی در کارآمدسازی نظام اسلامی

یکی از موانع اصلی در مسیر تحول نظام اداری کشور، حاکمیت تفکر بخشی‌نگر بر فرایند تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات نظام اداری است. بر اساس گزارش‌های مرتبط (مرعی و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۱۲۳)، نبود تفکر سیستمی در سطوح مختلف نظام اداری و درک‌نشدن اجزا به عنوان مجموعه‌هایی مرتبط و متعامل، دستیابی به کارآمدی را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است.

وقتی زیرمجموعه‌های یک نظام خود را به صورت بخش‌هایی مستقل و جدا از یکدیگر در نظر می‌گیرند، ارتباطات کلان و هماهنگی‌های ضروری میان اجزا از دست می‌رود. اگر این بخشی‌نگری جای خود را به نظام‌گرایی و همه‌سونگری ندهد، کارایی و اثربخشی سیستم، یعنی بهره‌وری و کارآمدی به شدت آسیب خواهد دید. این وضعیت به واگرایی‌های اجتماعی دامن می‌زند؛ زیرا عدم دستیابی به کارآمدی، فضای ذهنی جامعه را دچار اختلال می‌کند. چنین اختلالی به سوءتفاهم اجتماعی منجر می‌شود که بر تمامی ابعاد و جلوه‌های اجتماعی تأثیر منفی می‌گذارد و جامعه را به ناهنجاری می‌کشاند.

برای نشان دادن اهمیت نگرش سیستمی به عنوان متغیری کلیدی در تحقق کارآمدی، لازم است ابهام‌های نظری و عملی موجود در سطح نظام سیاسی و اداری کشور به دقت بررسی گردد. تنها با درک و پذیرش نگرش سیستمی به عنوان رویکردی کل‌نگر می‌توان مسیر دستیابی به کارآمدی در نظام اسلامی را هموار ساخت. اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور یکی از چالش‌های همیشگی نظام جمهوری اسلامی بوده است.

برای درک بهتر مطلب باید گفت که نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک سازمان سیاسی بزرگ، دارای دو جنبه ساختاری و کارکردی است. این سیستم از عناصری تشکیل شده است که هر کدام به تنهایی بخشی از نظام سیاسی اسلام را نشان می‌دهند و نهادها و گروه‌های معینی را شامل می‌گردند که از آن به «ساختار» تعبیر

می‌شود. در مقابل وظایف و نقش هر عنصر یا بخش خاص از نظام جمهوری اسلامی، کارویژه‌هایش را نشان می‌دهد که از آن به «کارکرد» تعبیر می‌گردد.

۲-۱. ساختارهای نظام سیاسی

الف) مرزهای دولت

منظور از مرزها، همان مفهوم متعارف مرز از حیث تاریخ و جغرافیا یا زمان و مکان است. چه‌بسا مرزها در هر دولتی گسترده یا محدود باشد؛ اما به هر حال اصطلاحی است که یک دولت و نظام سیاسی را از (محیط) و پیرامون جدا و متمایز می‌کند.

ب) عناصر دولت

یعنی مجموعه‌ای از نهادها و گروه‌هایی که بنای دولت در یک نظریه را تشکیل می‌دهند. ممکن است عناصر یک دولت مشروطه به گونه‌ای باشد که در نظام غیر مشروطه نیست.

ج) شبکه روابط

دولت‌ها پس از مرزبندی به طراحی و تعریف شبکه خاصی از قدرت در درون مرزهای خود اقدام می‌کنند؛ یعنی با چینش عناصر قدرت و ایجاد نوعی تقدم و تأخر بین گروه‌ها و نهادها، نظم و آرایش ویژه‌ای را به عناصر قدرت تحمیل می‌کنند و هر نهاد و گروهی را در جایگاه معینی که نظریه نشان می‌دهد، بر می‌نشانند.

د) مخازن یا منابع قدرت دولت

دلایل یا دلیل وجوب دولت در اسلام، منابع قدرت سیاسی خواهد بود.

۲-۲. کارکردهای نظام سیاسی

الف) کارکردهای مرکز تصمیم‌گیری یا رهبری دولت

کارویژه‌ای که نهاد رهبری به‌مثابه عالی‌ترین مرکز تصمیم‌گیری و هدایت دولت می‌تواند داشته باشد.

ب) دامنه قدرت دولت

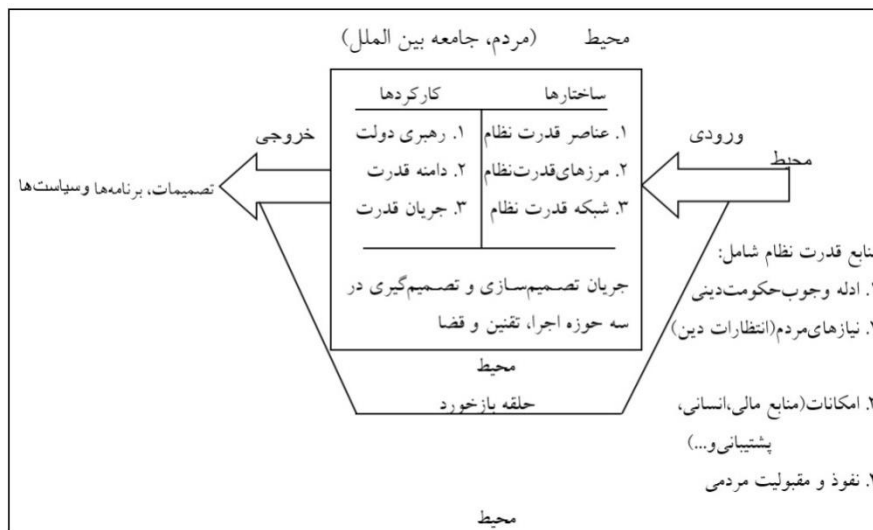
در این بخش توضیح داده می‌شود که دامنه قدرت دولت محدود به حوزه عمومی و اجتماعی افراد است یا قلمروهایی از زندگی خصوصی آنها را نیز در می‌نوردد.

ج) جریان قدرت

در این بخش جهت جریان قدرت در درون دولت ارائه می‌شود که برای مثال اقتدارگرا یا مردم‌سالار است و سپس روابط قدرت در دولت مطلوب را تعیین می‌نماید.

د) بازخوردها

سرانجام در هر سیستمی، از جمله سیستم سیاسی، همواره مسیرها و مجاری خاصی را برای بازخوردها اجتناب‌ناپذیر می‌نمایاند. حلقه‌های بازخورد، حاکمان را از موقعیت خروجی‌ها و نتایج تصمیم‌های دولت مطلع می‌کند و امکان آن را فراهم می‌آورد که تصمیم‌ها با شناخت بیشتر انجام شده، در مواقع لزوم تجدید نظر شود (فیرحی، ۱۳۸۲، ص. ۱۶). بدین ترتیب می‌توان با نگرش سیستمی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی را در نمودار زیر نشان داد:



نمودار نظام جمهوری اسلامی

بر اساس انگاره این پژوهش که میان نگرش سیستمی با کارآمدی سیستم ارتباط مستقیم وجود دارد (انسجام سیستم - حاصل از نگرش سیستمی - هرچه بیشتر، کارآمدی بیشتر)، با نگاه سیستمی، ابهامات، نواقص و عدم شفافیت در ورودی‌ها، فرایندها، خروجی‌ها و یا بازخورد سیستم مشخص می‌شود و به تبع مواضع ناکارآمدی در سیستم معین می‌گردد. در این حالت است که باید از طریق تجزیه و تحلیل مواضع دارای اشکال، نسبت به مهندسی مجدد، ارتقا یا نوسازی سیستم اقدام کرد.

در یک نگاه کلی، نواقص موجود در نظام سیاسی کشور را می‌توان در چهار بخش عمده دسته‌بندی نمود:

۱. در ورودی سیستم (منابع قدرت نظام)
۲. در فرایندهای سیستم (ساختارها و کارکردها)
۳. در خروجی‌های سیستم (سیاست‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌ها)
۴. در بازخوردها (نظارت و ارزیابی)

مسئله مورد پژوهش در بخش دوم است؛ جایی که رئیس‌جمهوری با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی افزون بر ریاست قوه مجریه، مسئول اجرای قانون اساسی و عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است و وظایف و اختیارات بی‌شماری دارد و نشان می‌دهد که نهاد ریاست جمهوری از مهم‌ترین ارکان نظام جمهوری اسلامی است؛ اما در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جزئیات وظایف و مراحل مرتبط با مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور به طور دقیق مشخص نشده است (مدنی، ۱۳۶۹، ص. ۱۸۳). این ابهام باعث شده است که در طول حیات سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران، مقامات عالی‌رتبه سیاسی برداشت‌های متفاوتی در خصوص این مسئولیت صورت گیرد که در بخش پیشینه، به اجمال بدان اشاره می‌شود.

۳. پیشینه مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور

برای تحلیل جامع و دقیق یک موضوع حقوقی، به بررسی پیشینه تاریخی و روند تقنینی آن نیاز است. مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین شده است. این اصل مقرر می‌دارد: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه، جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد»؛ اما این اصل چه تغییراتی داشته و چه مسیری را گذرانده است؟

الف) در پیش‌نویس اولیه قانون اساسی که دولت موقت برای بررسی به مجلس خبرگان قانون اساسی ارائه داد، رئیس‌جمهور به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی، روابط بین‌الملل، اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نظر گرفته شده بود؛ همچنین اختیاراتی همچون فرماندهی کل نیروهای نظامی و انتصاب برخی مقامات قضایی برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده بود (ورعی، ۱۳۸۶، ص. ۱۰۶۱). این پیش‌نویس با این فرض تهیه شده بود که رئیس‌جمهور، بدون محدودیت خاصی، عالی‌ترین مقام کشور است و جایگاهی برای مقام ولی فقیه و رهبری اسلامی در آن دیده نشده بود.

ب) با اعلام نظر برخی از فقیهان در مجلس خبرگان رهبری و تأیید حضرت امام علیه السلام آشکار شد که این پیش‌نویس با اصول نظام اسلامی و دیدگاه‌های امام خمینی هماهنگ نیست و بیشتر به ساختارهای دموکراتیک تناسب دارد (همان، ص. ۶۴). در نتیجه در جریان تصویب نهایی قانون اساسی، تغییرات قابل توجهی در آن اعمال شد. اصل پنجم قانون اساسی به «فقیه واجد شرایط» در زمان غیبت اشاره کرد و جایگاه ریاست جمهوری پس از مقام رهبری تعریف شد. با این تغییرات، اصل ۱۱۳ به تصویب نهایی رسید و رئیس‌جمهور را دومین مقام عالی کشور پس از رهبری معرفی کرد.

ج) در سال ۱۳۶۸، شورای بازنگری قانون اساسی، اصلاحاتی را در این اصول به وجود آورد. «وظیفه تنظیم روابط قوای سه‌گانه» که پیش‌تر به رئیس‌جمهور محول شده بود، به مقام رهبری انتقال یافت (موضوع اصل ۱۱۰ قانون اساسی). این تغییر با هدف

روشن تر کردن حوزه اختیارات و نقش مقامات عالی کشور و بهبود نظم و ثبات سیاسی انجام شد؛ بنابراین در پیش نویس اولیه که رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام کشور و مسئول تنظیم روابط قوای سه گانه در نظر گرفته شده بود، در متن نهایی قانون اساسی این دیدگاه تغییر یافت و در نهایت با اصلاحات سال ۱۳۶۸، مسئولیت تنظیم روابط قوای سه گانه به مقام رهبری واگذار شد.

د) قانون «تعیین حدود، اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۲۲ آبان ۱۳۶۵، پیش از بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید، وظایف مشخصی را برای رئیس جمهور در راستای اجرای قانون اساسی تعیین کرده است. مواد ۱۳ تا ۱۶ این قانون وظایفی همچون کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری اجرای قانون اساسی و تذکر به قوای سه گانه را بر عهده رئیس جمهور می گذارد و او را مکلف می کند که سالانه گزارشی از تخلفات از قانون اساسی را به مجلس ارائه دهد.

ه) نمونه هایی از اختلاف برداشت ها از اصل ۱۱۳ شامل موارد زیر است: نامه آقای بنی صدر به شورای عالی قضایی و پاسخ آن شورا به شورای نگهبان (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی درباره قانون اساسی، ۱۳۸۱، صص. ۳۰۳-۳۰۵)؛ نامه آقای بنی صدر به شورای نگهبان (همان، صص. ۲۰-۲۲)؛ نامه های آیت الله خامنه ای به شورای نگهبان (همان، صص. ۷۹-۸۰)؛ نامه آیت الله هاشمی شاهرودی به آقای سید محمد خاتمی (همان، صص. ۳۰۳-۳۰۵) و همچنین نامه های آقای احمدی نژاد به شورای نگهبان و آقای علی لاریجانی درباره مغایرت برخی مصوبات مجلس هشتم با قانون اساسی و پاسخ های مربوطه.

این موارد نشانگر تنوع دیدگاه ها و اختلاف نظرهای مقامات سیاسی در تفسیر مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور است؛ به همین دلیل مفهوم «پاسداری اجرایی از قانون اساسی» توسط رئیس جمهور، همواره با ابهام ها و چالش های جدی مواجه بوده است. حتی مراجعه به مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی در زمان تدوین و بازنگری آن نیز در روشن سازی منظور قانون گذاران از این مسئولیت کمکی نمی کند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲، صص. ۱۲۱۰-۱۲۰۹؛ نقی زاده و علی کرمی، ۱۳۹۱).

۴. دو دیدگاه عمده در مسئولیت اجرای قانون اساسی در اصل ۱۱۳

پس از بازنگری و اصلاح اصول ۵۷ و ۱۱۳ قانون اساسی، همچنان مسئولیت اجرای قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف رئیس‌جمهور باقی مانده است. اما اختلاف نظر اصلی در محدوده این مسئولیت قرار دارد. برخی از حقوق‌دانان با استناد به ظاهر اصل ۱۱۳، این مسئولیت را فراتر از ریاست قوه مجریه دانسته و برخی دیگر آن را به همین حوزه محدود کرده‌اند.

۴-۱. نظریه مسئولیت گسترده رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی

طرفداران دیدگاه گسترده بودن مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی، به عدم تقیید این مسئولیت در متن قانون اساسی استناد کرده و معتقدند که اصل ۱۱۳ به طور مطلق و بدون قید، این وظیفه را بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده است. آنان با اشاره به متن سوگندنامه رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۱، این مسئولیت را فراتر از حوزه قوه مجریه می‌دانند.

این گروه استدلال می‌کنند که انجام این وظیفه در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه به معنای تداخل در امور این قوا و نقض اصل تفکیک قوا نیست، بلکه این مسئولیت بر عهده رئیس‌جمهور به عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری» قرار دارد. بر اساس این برداشت، اصل ۱۱۳ دو شأن مجزا برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته است: اول، ریاست قوه مجریه که در عرض رؤسای قوای دیگر قرار دارد؛ و دوم، نظارت بر عدم تخطی سایر قوا از اصول قانون اساسی که از جایگاه عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری ناشی می‌شود. از این منظر، رئیس‌جمهور به نوعی در جایگاه درجه نازله‌ای از رهبری قرار می‌گیرد.

برخی دیگر نیز با پذیرش این که پس از بازنگری قانون اساسی، رئیس‌جمهور دیگر عالی‌ترین مقام رسمی کشور نیست، استدلال می‌کنند که همچنان دلایل توجیهی کافی برای این مسئولیت وجود دارد. آنان با اشاره به اصول ۱۱۴، ۱۱۳ و ۱۱۰ قانون اساسی، بر این نکات تأکید می‌کنند از آنجا که رئیس‌جمهور نماینده منتخب مستقیم مردم و یکی از مظاهر

برجسته حاکمیت ملی است و عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری محسوب می‌شود و مورد تأیید مقام رهبری قرار دارد و رئیس قوه مجریه است؛ از این رو، او پس از مقام رهبری، مناسب‌ترین شخص برای اجرای این وظیفه است. (مهرپور، ۱۳۸۰، صص. ۴۸-۵۱).

برخی از طرفداران این نظریه برای تأیید نظر خود به رویه شورای نگهبان نیز استناد کرده‌اند. آنان معتقدند که این شورا، به عنوان مفسر رسمی قانون اساسی، چنین برداشتی از اصل ۱۱۳ داشته است. مواد ۱۳ تا ۱۶ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب آبان ۱۳۶۵) که به تأیید شورای نگهبان رسیده، بر گستردگی مسئولیت رئیس‌جمهور نسبت به سایر قوا تأکید دارد. به ویژه، ماده ۱۵ این قانون تصریح می‌کند که رئیس‌جمهور برای اجرای صحیح قانون اساسی، حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه را دارد. افزون بر این، برخی مکاتبات و رفتارهای شورای نگهبان در این راستا تفسیر شده است. (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲، صص. ۳۴۴-۳۴۵).

با این حال، یک نقد مهم به این استدلال وارد است که تمامی این شواهد مربوط به پیش از بازنگری قانون اساسی است. با توجه به این که در بازنگری انجام‌شده، وظیفه «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از مسئولیت‌های رئیس‌جمهور حذف شده است، این احتمال وجود دارد که شورای نگهبان نیز نظر خود را تغییر داده باشد.

۴-۲. نظریه مسئولیت محدود رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی

در برابر نظریه مسئولیت گسترده، برخی حقوق‌دانان معتقدند که رئیس‌جمهور تنها مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مجریه است و این مسئولیت شامل اموری نمی‌گردد که مستقیم به رهبری مربوط می‌شود.

یکی از دلایل این دیدگاه، جایگاه اصل ۱۱۳ در قانون اساسی است. این اصل در فصل نهم قانون اساسی، ذیل عنوان قوه مجریه آمده است و بنابراین باید در همان چارچوب تفسیر شود. قانون اساسی با پذیرش تفکیک و استقلال سه قوه، برای هریک فصل جداگانه‌ای در نظر گرفته و وظایف و اختیارات آنها را مشخص کرده است؛ از این رو نباید هیچ اصلی را خارج از حوزه خود تفسیر کرد. در اصل ۱۱۳، دو مسئولیت

برای رئیس‌جمهور تعیین شده است: ۱. اجرای قانون اساسی؛ ۲. ریاست قوه مجریه، به جز در اموری که مستقیم به رهبری مربوط می‌شود. این هر دو مسئولیت، مشمول قید «جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود» هستند؛ بنابراین رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی نیز به اموری محدود است که ارتباط مستقیمی با رهبری ندارند. افزون بر این، طبق بند ۷ اصل ۱۱۰، «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» بر عهده رهبری است. قوه قضائیه نیز به دلیل اینکه رئیس آن به طور مستقیم از سوی رهبری منصوب می‌شود، وضعیتی روشن‌تر دارد؛ همچنین بر اساس اصل ۵۷، «همه قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت انجام وظیفه می‌کنند» و حتی برقراری ارتباط میان آنها نیز در حوزه اختیارات رئیس‌جمهور قرار نمی‌گیرد (نجفی اسفاد، ۱۳۷۹، ص. ۳۱۸).

یکی دیگر از استدلال‌ها برای محدودیت مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی، اصول کلی حاکم بر قانون اساسی است. حتی اگر در نگاه ابتدایی، اصل ۱۱۳ تعمیم این مسئولیت را نشان دهد، نمی‌توان با استناد به یک عبارت متشابه، اصول محکم قانون اساسی را تأویل کرد. استقلال قوا یکی از اصول بنیادین قانون اساسی است که در اصل ۵۷ نیز بر آن تأکید شده است؛ همچنین رهبری به عنوان ناظر بر عملکرد قوا، وظیفه حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را بر عهده دارد. با توجه به این اصول، نمی‌توان برای رئیس‌جمهور مسئولیتی در اجرای قانون اساسی در دیگر قوا در نظر گرفت. رئیس قوه مجریه چگونه می‌تواند در اجرای قانون اساسی در دیگر قوا مداخله کند، بدون آنکه استقلال آنها را نقض نماید؟ در صورت اختلاف نظر میان رئیس‌جمهور و قوه قضائیه یا مقننه درباره مفاد قانون اساسی، چگونه می‌توان قانون‌گذار یا نهادهای پاسدار قانون را به پذیرش تفسیر رئیس‌جمهور ملزم کرد؟ در چنین شرایطی، نقش نظارتی رهبری و وظیفه هماهنگ‌سازی میان قوا چه خواهد شد؟

چنان‌که مشاهده شد، هر کدام از طرفداران دیدگاه‌های مختلف درباره دامنه «مسئولیت اجرای قانون اساسی» توسط قوه مجریه، دلایل و مستندات برای تأیید نظریه خود ارائه کرده‌اند؛ با این حال درحالی‌که هر یک از این دیدگاه‌ها به بخشی از واقعیت اشاره دارند، هیچ کدام خالی از نقد و اشکال نیستند. این وضعیت پیچیده و خاص، ناشی

از همان تناقض تاریخی است که در تدوین اصل ۱۱۳ به آن اشاره شد. نمی توان انکار کرد که در پیشنهاد اولیه این اصل، مقصود از «مسئولیت اجرای قانون اساسی» در واقع مسئولیتی گسترده و شامل اجرای تمام اصول قانون اساسی مشابه قانون اساسی فرانسه بوده است؛^۱ اما پس از آنکه در تدوین نهایی قانون اساسی، رئیس جمهور دیگر به عنوان عالی ترین مقام رسمی کشور شناخته نشد و تمام اختیارات و ضمانت های اجرایی یادشده از وی سلب شد و به بالاترین مقام رسمی و شرعی کشور، یعنی رهبری واگذار گردید، به طبع دامنه «مسئولیت اجرای قانون اساسی» نیز دیگر نمی توانست همچنان گسترده باقی بماند و به بازنگری نیاز داشت؛ با این حال واگذاری مسئولیت «اجرای قانون اساسی» در تمامی قوا به رئیس جمهور، منطقی به نظر نمی رسد؛ زیرا:

اولاً رئیس جمهور ابزارها و ضمانت های اجرایی لازم برای اجرای قانون اساسی در دیگر قوا را در اختیار ندارد. کمترین ابزار ضروری در این زمینه، نظارت بر عملکرد آنهاست؛ اما در قانون اساسی به ویژه پس از بازنگری سال ۱۳۶۸، چنین اختیاری برای او پیش بینی نشده است. افزون بر این، هرگونه دخالت یا اقدام عملی رئیس جمهور در امور دیگر قوا، تعارضی آشکار با اصل تفکیک قوا دارد و با هیچ توجیهی پذیرفتنی نیست. حتی طرفداران جدی نظریه مسئولیت گسترده که جایگاه رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام رسمی پس از رهبری را دلیلی بر این مسئولیت دانسته اند، ناگزیر اذعان کرده اند که این مسئولیت نباید به گونه ای باشد که به اصول کلی، از جمله تفکیک و استقلال قوا، آسیبی وارد کند.

ثانیاً واگذاری این مسئولیت به رئیس جمهور بدون الزام به پاسخگویی نیز غیرمنطقی است؛ زیرا در عمل نمی توان رئیس جمهور را به دلیل اجرانشدن اصولی از قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی یا در یکی از محاکم دادگستری مورد بازخواست، استیضاح یا حتی سؤال و تذکر قرار داد؛ بنابراین چنین مسئولیتی نه از لحاظ اجرایی امکان پذیر است و نه از لحاظ حقوقی توجیه پذیر (اسماعیلی، ۱۳۸۳، با تصرف و تلخیص).

۱. برای اطلاع تفصیلی از وظایف رئیس جمهور فرانسه، ر.ک: منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اساسی.

۵. نظر برگزیده

با در نظر گرفتن سیر تاریخی این اصل، تفسیرهای متعدد شورای نگهبان، دیدگاه‌های مختلف رؤسای جمهور و برداشت‌های گوناگون حقوق‌دانان، همچنین با توجه به تجربه عملی ناموفق بیش از چهار دهه جمهوری اسلامی در اجرای این اختیار که فاقد سازوکار لازم برای اعمال آن از سوی رئیس‌جمهور است، اصلاح قانون اساسی و واگذاری این مسئولیت به مقام رهبری به عنوان راهکار خروج از این چالش پیشنهاد می‌شود.

با توجه به اینکه پروژه پژوهشی نگارنده، کارآمدی نظام اسلامی است و در آثار متعددی به تفصیل بدان پرداخته است، اعمال این اختیار را از طریق «سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاد ولایت» پیشنهاد می‌کند. این پیشنهاد نه تنها دارای مستندات فقهی و حقوقی است، بلکه با روح قانون اساسی نیز سازگاری دارد؛ همچنین با هدف اصلی نگارنده، یعنی ارتقای کارآمدی نظام اسلامی همخوان است.

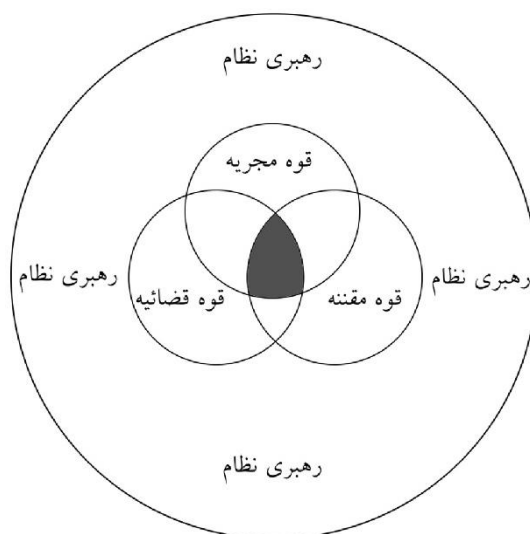
۶. شواهد فقهی و حقوقی

یکی از ویژگی‌های اساسی سیستم‌های باز، تعادل‌گرایی است. تعادل در این سیستم‌ها به معنای ایجاد موازنه‌ای پایدار میان اجزا و روابط آنها با یکدیگر و محیط پیرامونی است؛ با این حال تعادل مفهوم ثابتی ندارد، بلکه بر اساس نوع سیستم و مقتضیات آن تعریف می‌شود. همان‌طور که نظام‌ها و سیستم‌ها با یکدیگر تفاوت دارند، نوع تعادل آنها نیز متغیر است؛ برای مثال در سیستم‌های مکانیکی، تعادل به معنای ثبات است؛ در حالی که در سیستم‌های ارگانیسم، تعادل به معنای خودتنظیمی می‌باشد (سادوسکی و همکاران، ۱۳۶۱، ص. ۵۰).

نکته مهم این است که اگر سیستمی به هر دلیلی نتواند هیچ‌یک از انواع تعادل مذکور را حفظ کند، لازم است که از سوی سطحی بالاتر در سلسله‌مراتب مهار شود (دوران، ۱۳۷۰، ص. ۳۱)؛ برای نمونه در حرکت یک لشکر متشکل از نیروهای پیاده، لجستیکی، اطلاعاتی و...، هماهنگی میان این محورها ضروری است. اما این به معنای نبود یک محور اصلی نیست؛ بلکه همواره رکنی اصلی در لشکر وجود دارد که دیگر بخش‌ها تحت مدیریت و هدایت آن تعریف می‌شوند. این رکن، نیروی متعادل‌کننده‌ای

است که از آنتروپی و فروپاشی سیستم جلوگیری می‌کند.

با توجه به این مقدمه، می‌توان گفت که یکی از عوامل بی‌نظمی و افزایش آنتروپی در نظام جمهوری اسلامی، نبود تحلیل درست بر اساس نگرش معرفت‌شناسانه درجه دوم، یعنی نگرش سیستمی است. اگر با نگرش سیستمی به تحلیل سیستم پرداخته شود، مشخص می‌گردد که اجرای قانون اساسی تناسب بیشتری با مقام رهبری دارد تا رئیس‌جمهور؛ زیرا شواهد فقهی و حقوقی نشان می‌دهند که مقام رهبری، به عنوان عالی‌ترین مقام کشور و رکن اصلی ساختار نظام جمهوری اسلامی، می‌تواند نقش متعادل‌کننده و محور اصلی نظام را ایفا کند؛ به این معنا که اگر هر یک از سیستم‌ها یا زیرسیستم‌های جمهوری اسلامی از حالت تعادل خارج شوند - به‌طوری که در ساختارهای ارگانیک خاصیت خودتنظیمی یا در ساختارهای مکانیکی خاصیت ثبات دچار اختلال شود - مقام رهبری با توجه به جایگاه ویژه خود، تعادل را به سیستم باز می‌گرداند؛ زیرا طبق مبانی حکومت دینی و اصول قانون اساسی، مقام رهبری قوه چهارم شمرده نمی‌شود؛ بلکه قوای سه‌گانه در چارچوب اراده رهبری شکل می‌گیرند و در تعامل با یکدیگر و تحت نظارت و هماهنگی رهبری قرار دارند؛ هرچند این سه قوه در عرض یکدیگر قرار دارند. نمودار زیر این وضعیت را نشان می‌دهد.



مقام رهبری امکان حقوقی لازم برای کنترل قوای سه‌گانه را در اختیار دارد. این امکان ناشی از آن است که قوه قضائیه مستقیم منصوب رهبری است. خروجی‌های قانونی مجلس شورای اسلامی باید به تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد که همگی منصوب رهبری‌اند و امضای حکم تنفیذ رئیس قوه مجریه نیز با رهبری است؛ از این رو رهبری در موقعیت کاملاً ممتازی برای اعمال توازن و تعادل میان قوای سه‌گانه قرار دارد.

این نقش، نقش بی‌بدیلی است که مانع آنتروپی سیستم می‌شود که برخی از آن به عنوان سیستم «هدایت» تعبیر کرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۶۶، ص. ۲۹۷). این نقش در نظام جمهوری اسلامی ایران بر عهده رهبری نظام اسلامی است. نهاد رهبری، نهادی بی‌طرف است که هنگام بروز اختلاف، نقش آشتی‌دهنده یا فیصله‌دادن منازعات و در یک کلام نقش متعادل‌کننده سیستم را دارد؛ بر همین اساس نهاد ولایت با ظرفیت بی‌بدیل خود، ضامن کارآمدی نظام سیاسی در تمام عرصه‌های اجرایی، تقنینی و قضایی خواهد بود. مقام معظم رهبری در این زمینه خود می‌فرماید: «مشروعیت ما بسته با انجام وظایف و کارایی در انجام وظایف است و هر جا کارآمدی نباشد، مشروعیت از بین خواهد رفت» (خامنه‌ای، ۱۳۸۳/۶/۳۱).

ضمانت کارآمدی توسط نهاد ولایت به اقتضای ادله ولایت است؛ زیرا مقتضای ادله ولایت، تدبیر و رعایت امور مردم به آنچه مصلحت آنها می‌باشد، است؛ از این رو بر ولی امر واجب است تمام فکر خود را معطوف به مصالح مردم نماید؛ به صورتی که اگر در این مسئله کوتاهی کند، در درگاه خدای متعال در انجام وظیفه خود معصیت کار است (مؤمن، ۱۴۱۵ق، ص. ۴۲۰)؛ بنابراین بر ولی فقیه واجب است که مراقب اعمال کارگزاران نظام باشد تا اینکه مردم به اهداف مطلوبشان برسند. اهدافی که به خاطر آن ادارات و مؤسسه‌های مختلفی تشکیل شده است و برای آنها مدیرانی نصب شده است تا اینکه با عمل صحیح خود اهداف مطلوب مردم حاصل شود (مؤمن، ۱۴۱۵ق، ص. ۳۲۷)؛ بر این اساس از نظر اسلام فقیه عادل مسئول اداره جامعه است و باید به بهترین وجه ممکن جامعه را اداره کند و در شکل و نوع اداره، آنچه را که مصلحت جامعه و موازین اسلامی اقتضا

می‌کند، اجرا نماید؛ بنابراین مسئول در حکومت اسلامی شخص رهبری و ولی فقیه است و رؤسای قوای سه‌گانه ایادی و کمک‌کنندگان به او هستند (منتظری، ۱۴۰۸ق، ص. ۵۷).

البته این بدان معنا نیست که ولی فقیه مباشرت در تمام امور را بپذیرد؛ ولی مسئولیت نظام و کارآمدی ارکان نظام با اوست. معنای ولایت فقیه این نیست که خود فقیه در تمام امور اجرایی، تقنینی و قضایی مباشرت کند؛ بلکه به مقدار توسعه حکومت و کثرت نیازمندی‌ها و تکالیف، اداره‌ها و مدیریت‌های مختلف متناسب با آنها تشکیل می‌شود و ولی فقیه به تناسب، مسئولیت‌ها را تفویض می‌کند. ولی فقیه به منزله رأس هرم بر تمام این ادارات و مدیران اشراف تام دارد و درواقع مسئول عالی در نظام اسلامی است و تدبیر و سیاست کشور و مردم از او متوقع است و دیگر مسئولان به تمام مراتب خود ایادی و کمک‌کنندگان او هستند (همان).

همان‌گونه که از آرای فقیهان بر می‌آید وقتی ولی فقیه مسئول عالی نظام است و دیگر مسئولان کشور ایادی و کمک‌کنندگان او هستند، به طبع اجرای قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آن تناسب بیشتری با او دارد؛ از همین رو پیشنهاد نگارنده آن است که این نظارت عالی به صورت سیستمی از سوی نهاد ولایت در قالب «سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاد ولایت» (موسوی، ۱۴۰۲) اعمال گردد. ضمن آنکه بر اساس مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه مسئولیت ویژه‌ای در جلوگیری از انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود بر عهده دارد؛ همچنین در اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح شده است که قوای سه‌گانه کشور، زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت عمل می‌کنند. این امر نشان مسئولیت کلیدی ولی فقیه و به‌طور کلی نهاد ولایت در اداره جامعه اسلامی است.

در این راستا، دو بند اول و دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی را که به تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن اشاره دارند، می‌توان از دو دیدگاه متفاوت تحلیل کرد:

۱. نگاه حداقلی: در این دیدگاه، هدایت و نظارت ولی فقیه محدود به وضعیت موجود تلقی می‌شود؛ بدین معنا که مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌های

کلی را تهیه می‌کند و پس از تصویب توسط رهبر انقلاب، نظارت به شکل غیرسیستمی و غیرنهادی انجام می‌گیرد.

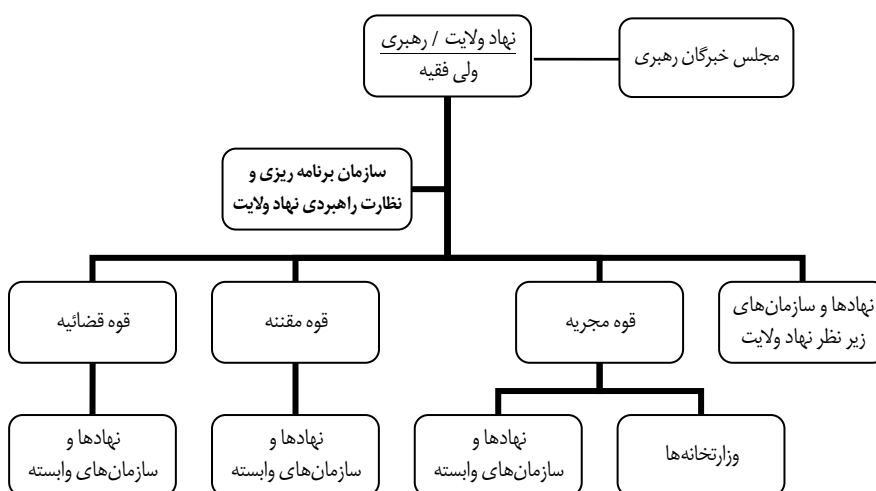
۲. نگاه حداکثری: این دیدگاه که رویکرد مطلوب و مورد تأکید این مقاله است، مسئولیت‌های ولی‌فقیه را به‌شکلی گسترده‌تر و نهادی‌تر می‌بیند. در این نگاه، هدایت نظام به معنای ایجاد سازوکاری است که به صورت نهادی، نظام را در مسیر اهداف ازپیش‌تعیین‌شده هدایت کند و به نتایج مطلوب برساند. در این چارچوب، نظارت به شکل راهبردی و مستمر انجام می‌شود و در صورت انحراف، اصلاحات به سرعت اعمال می‌گردد؛ به بیان دیگر حرکت کلی نظام در چارچوب اراده و سیاست‌های رهبری تحقق می‌یابد.

البته رهبری معظم انقلاب بارها در سخنرانی‌هایشان تأکید کرده‌اند که وظیفه مدیریت اجرایی کشور بر عهده قوای سه‌گانه است و ایشان صرفاً بر حرکت کلی نظام نظارت دارند (۱۳۹۰/۰۷/۲۴)؛ ولی این موضوع به معنای نادیده گرفتن سیاست‌ها و برنامه‌های کلان رهبری در کشور نیست؛ به بیان دیگر حضور رهبری در بخش‌های مختلف کشور به معنای حضور سیاست‌های ایشان است که باید به طور دقیق اجرا شوند (۱۳۸۰/۰۸/۰۸).

با توجه به مطالب پیش گفته، اگرچه ولی‌فقیه وارد امور اجرایی نمی‌شود، نظارت و هدایت راهبردی بر اساس سیاست‌های کلان باید در اولویت قرار گیرد؛ به همین دلیل اگر برنامه‌ای در چارچوب سیاست‌های کلان رهبری قرار نداشته باشد، لازم است سازوکارهای قانونی برای اجرای این سیاست‌ها و نظارت بر حسن اجرای آن فراهم شود؛ بنابراین وظیفه اصلی رهبری سیاست‌گذاری کلان کشور بر مبنای جهت‌گیری‌های کلان انقلاب و نظام است، ولی این مسئولیت شامل نظارت نهادی بر حسن اجرای قانون اساسی نیز می‌شود.

با توجه به این دیدگاه، نگارنده تأسیس «سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» ذیل نهاد ولایت را پیشنهاد داده است. این سازمان می‌تواند اجرای قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آن را به صورت نهادی بر عهده گیرد؛ در این صورت ولایت و زعامت فقیه معنایی جامع‌تر و عملیاتی‌تر پیدا می‌کند و اقتدار سیاسی ولی‌فقیه به شکلی نظام‌مند

تحقق می‌یابد؛ بر این اساس تمام قوای کشور در چارچوب برنامه‌ریزی کلان نهاد ولایت عمل می‌کنند و تحت نظارت راهبردی آن قرار می‌گیرند. آیت‌الله عمید زنجانی بر این باور است که نظارت مقام رهبری بر اجرای قانون اساسی می‌تواند به رفع مشکلات و ایجاد راه‌حل برای اجرای مؤثرتر برخی اصول قانون اساسی کمک رساند. درواقع نظارت بر اجرای قانون اساسی می‌تواند ناشی از نظارت رهبری بر قوه مجریه باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص. ۱۱۰).



ساختار کلان نظام جمهوری اسلامی

۷. جایگاه سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ذیل نهاد ولایت

بر اساس شواهد پیش گفته، در تحلیل نظام جمهوری اسلامی بر اساس نگرش سیستمی، سپردن مسئولیت اجرای قانون اساسی به رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۱۳ غیرمنطقی و نادرست است. تحلیل برخی از اصول قانون اساسی پس از بازنگری در سال ۱۳۶۸، نشان می‌دهد این وظیفه با جایگاه رئیس‌جمهور هم‌خوانی ندارد؛ زیرا هر تفسیری از اصول قانون اساسی باید با در نظر گرفتن کل آن صورت گیرد.

افزودن مفاهیم جدید به قانون اساسی و جابجایی برخی وظایف و اختیارات در اصول پس از بازنگری، بر نوع نگاه به قانون اساسی و نحوه تفسیر آن اثرگذار است. با تغییر در مبانی و پیش‌فرض‌ها، فهم و تفسیر قانون اساسی نیز تغییر می‌کند. مقدمه قانون اساسی، رهبر را ضامن جلوگیری از انحراف نهادهای مختلف از وظایف اسلامی خود می‌داند و قوه مجریه را نیز در ارتباطی نزدیک با اجرای احکام و مقررات اسلامی معرفی می‌کند. این تعریف‌ها با توجه به نقش رهبر به عنوان مسئول اول حکومت قابل درک است؛ رهبر به عنوان مجری احکام اسلامی، ضامن عدم انحراف، از جمله در اجرای قانون اساسی است.

افزون بر این افزوده شدن اصطلاح «مطلقه» به اصل ۵۷ قانون اساسی پس از بازنگری سال ۱۳۶۸، معنای خاصی دارد. به موجب این اصل، سه قوه زیر نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت عمل می‌کنند. بنابر مقدمه قانون اساسی و اصل پنجم، ولایت امر و امامت امت در اختیار رهبری است؛ بنابراین با توجه به جایگاه رهبری در رأس هرم قدرت، مسئولیت اجرای قانون اساسی می‌تواند با این مقام باشد و آن را از طریق سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی خود اعمال کند. این دیدگاه با آرای فقیهانی که مرجعیت حکم و مسئولیت را به ولی فقیه واگذار کرده‌اند، هماهنگ است.

نتیجه‌گیری

اگرچه مسئولیت اجرای قانون اساسی در اصل ۱۱۳ به صورت عام و کلی به رئیس‌جمهور واگذار شده است، گستره، محدوده و چگونگی آن به طور دقیق مشخص نشده است. بررسی اصول دیگر قانون اساسی و همچنین بازنگری سال ۱۳۶۸ نشان می‌دهد که مسئولیت اجرای قانون اساسی با روح کلی آن سازگار نیست و این وظیفه گسترده با مقام رهبری متناسب‌تر است.

اولاً مقام رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور در حکومت دینی، مسئول و پاسخگوی اصلی است؛ زیرا دارای ولایت مطلقه است؛ ثانیاً طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، رهبری ناظر بر سه قوه و بالاتر از رئیس‌جمهور قرار دارد و اختیار تأیید و در شرایطی

عزل رئیس‌جمهور را نیز بر اساس اصل ۱۱۰ دارد؛ ثالثاً رهبری سیاست‌های کلی کشور را تعیین می‌کند و بر حسن اجرای آنها در سه قوه و دیگر نهادها نظارت می‌کند؛ همچنین این دیدگاه با اصول حقوق اساسی برخی کشورهای دیگر نیز همخوانی دارد. در صورت بازنگری قانون اساسی، می‌توان این وظیفه را به اختیارات رهبری افزود یا دست کم نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی را به رهبری سپرد و رئیس‌جمهور را به عنوان مجری قانون اساسی مسئول قرار داد. در این رویکرد، مقام رهبری به عنوان فراتر از قوای سه گانه و مکمل قوه مجریه، بسترهای لازم را برای اجرای قانون اساسی فراهم می‌کند.

فهرست منابع

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

اسماعیلی، م. (۱۳۸۳). نقش رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی. دین و ارتباطات، شماره ۲۴، صص. ۷-۳۲.

تقی‌زاده، ج؛ علی‌کرمی، م. (۱۳۹۱). مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوقی، صص. ۱-۳۰.

خامنه‌ای، س.ع. (۱۳۸۰/۸/۸). «بیانات در دیدار با مردم اصفهان». قابل دسترس در:
<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3091>

خامنه‌ای، س.ع. (۱۳۸۳/۶/۳۱). «بیانات در دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری». قابل دسترس در:

<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3250>

خامنه‌ای، س.ع. (۱۳۹۰/۷/۲۴). «بیانات در دیدار با دانشجویان استان کرمانشاه». قابل دسترس در:

<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=17597>

دوران، د. (۱۳۷۰). نظریه سیستم‌ها. م. یمنی (مترجم). تهران: انتشارات آموزش انقلاب اسلامی. سادوسکی، و.ن؛ بلاویرگ، ا.و؛ یودین، ا.گ. (۱۳۶۱). نظریه سیستم‌ها: مسائل فلسفی و روش‌شناختی. تهران: تندر.

طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۸۰). حقوق اساسی. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۰.

عمید زنجانی، ع.ع. (۱۳۶۶). فقه سیاسی. (ج. ۱). تهران: انتشارات امیرکبیر.

عمید زنجانی، ع.ع. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

فیرحی، د. (۱۳۸۲). نظام سیاسی و دولت در اسلام. تهران: انتشارات سمت.

لاریجانی، ع. (۱۳۹۱/۱۰/۲۷). سخنرانی در مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در:

<https://www.isna.ir/news/91102716282>

مدنی، س.ج. (۱۳۶۹). حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سروش.

مرعشی، س.ج. و همکاران. (۱۳۹۱). تفکر سیستمی و ارزیابی کارآمدی آن در مدیریت جامعه و سازمان. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان. (۱۳۸۱). مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، ۱۳۵۹ - ۱۳۸۰.

منتظری، ح.ع. (۱۴۰۸ق). دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة. قم: المرکز العالمی للدراسات الاسلامیه.

موسوی، س.غ.ر. (۱۴۰۲). سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاد ولایت. فقه نظام‌ساز، شماره ۶.

مهرپور، ح. (۱۳۸۰). رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی. تهران: انتشارات اطلاعات. مؤمن، م. (۱۴۱۵ق). کلمات سدیدة فی مسائل جدیدة. قم: انتشارات جامعۀ مدرسین حوزه علمیه قم.

نجفی اسفاد، م.؛ محسنی، ف. (۱۳۷۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.

واعظی، ا.؛ موسوی، س.غ.ر. (۱۳۹۱). پژوهشی در کارآمدی نظام اسلامی. علوم سیاسی، ۱۵(۵۹)، صص. ۷-۳۴.

ورعی، س.ج. (۱۳۸۶). مبانی و مستندات قانون اساسی. دبیرخانه مجلس خبرگان قانون اساسی. هاشمی، س.م. (۱۳۷۵). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. (ج. ۲؛ چاپ دوم). قم: مجتمع آموزش عالی قم.

References

- Amid Zanjani, A. A. (1987). *Political jurisprudence* (Vol. 1). Tehran: Amirkabir. [In Persian]
- Amid Zanjani, A. A. (2010). *Supervision of government actions and administrative justice*. Tehran: University of Tehran Press. [In Persian]
- Center for Research of the Guardian Council. (2002). *Collection of interpretive and advisory opinions of the Guardian Council regarding the principles of the Constitution, including inquiries and notes, 1359-1380*. [In Persian]
- Duran, D. (1991). *Systems theory* (M. Yamani, Trans.). Tehran: Islamic Revolution Education Publications. [In Persian]
- Esmaeili, M. (2004). The role of the president in the implementation of the constitution. *Religion and Communication*, 24, pp. 7-32. [In Persian]
- Firahi, D. (1962). *Political system and government in Islam*. Tehran: Samt. [In Persian]
- General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (1985). *Detailed minutes of the deliberations of the Constitutional Review Council of the Islamic Republic of Iran*. [In Persian]
- Hashemi, S. M. (1956). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (2nd ed., Vol. 2). Qom: Qom Higher Education Complex. [In Persian]
- Khamenei, S. A. (2001). *Statements in a meeting with the people of Isfahan*. Retrieved from <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3091> [In Persian]
- Khamenei, S. A. (2004). *Statements in a meeting with the members of the Assembly of Experts*. Retrieved from <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3250> [In Persian]
- Khamenei, S. A. (2011). *Statements in a meeting with students of Kermanshah province*. Retrieved from <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=17597> [In Persian]
- Larijani, A. (2011). *Speech in the Islamic Consultative Assembly*. Retrieved from <https://www.isna.ir/news/91102716282>. [In Persian]

- Madani, S. J. (1990). *Constitutional law in the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Soroush. [In Persian]
- Marashi, S. J., & et al. (2012). *Systems thinking and its effectiveness evaluation in the management of society and organization*. Tehran: Industrial Management Organization. [In Persian]
- Mehrpour, H. (2001). *The president and the responsibility for the implementation of the constitution*. Tehran: Etela'at. [In Persian]
- Mo'men, M. (1994). *Kalimat Sadidah fi Masa'il Jadidah*. Qom: Publications of the Society of Teachers of the Qom Seminary. [In Arabic]
- Montazeri, H. A. (1988). *Dirasat fi Wilayat al-Faqih wa Fiqh al-Dawlah*. Qom: Al-Markaz al-'Ālamī lil-Dirāsāt al-Islāmiyya. [In Arabic]
- Mousavi, S. Gh. (2023). The planning and strategic supervision organization of the institution of Velayat. *Fiqh-e Nezam-Saz*, 6. [In Persian]
- Najafi Esfād, M., & Mohseni, F. (2000). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Al-Hoda International Publications. [In Persian]
- Sadovsky, V. N., Blauberg, I. V., & Yudin, E. G. (1982). *Systems theory: Philosophical and methodological issues*. Tehran: Tondar. [In Persian]
- Tabataba'i Motameni, M. (2001). *Constitutional law*. Tehran: Mizan. [In Persian]
- Taghizadeh, J., & Ali Karami, M. (2012). The concept of responsibility for the implementation of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Legal Studies*, 1-30. [In Persian]
- Va'ez, A., & Mousavi, S. Gh. (2012). A study on the efficiency of the Islamic system. *Political Science*, 15(59), pp. 7-34. [In Persian]
- Vara'i, S. J. (2007). *Principles and documents of the Constitution*. Secretariat of the Assembly of Experts for the Constitution. [In Persian]