

موانع و راهکارهای تعامل میان قوه مجریه و مقننه (بخش دوم)

آیت الله هاشم هاشم‌زاده هریسی*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۱/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۲/۲۲

چکیده

ناهماهنگی و عدم تعامل قوا بسیار زیانبار بوده مضرات و خسارات آن، ابعاد وسیع و عمیقی دارد و فراگیر است. ناهماهنگی و عدم تعامل قوا علل و عوامل مختلفی می‌تواند داشته باشد که در این مقاله چهارده عامل مطرح و بررسی شده است. متأسفانه همه یا اکثر این عوامل در نظام و جامعه ما نفوذ کرده، حضور و وجود دارند، که مهمترین آنها عدم توازن مسئولیتها با اختیارات است. علت و رمز این عدم توازن این است که در بررسی نهایی متن پیشنهادی قانون اساسی در مجلس خبرگان قانون اساسی این توازن از بین رفته است. زیرا اصول مربوط به اختیارات قوه مجریه تغییر کرد، ولی اصول مربوط به مسئولیتها کلاً تثبیت شد. باید این عدم توازن و همه چهارده عامل ناهماهنگی رفع و اصلاح شوند و به عامل هماهنگی و تعامل باشند. بر این اساس پانزده مورد از عوامل هماهنگی و تعامل که از اصلاح عوامل ناهماهنگی انتزاع و تولید می‌شود ذکر شده است که یکی از آنها سازوکار شور و تبادل نظر در میان مسئولان قوا و ارگانهاست. در این مورد تشکیل یک کمیته مشترک هماهنگی پیشنهاد شده است، اما این کمیته مشترک جایگاه قانونی ندارد و تصمیمات آن الزام‌آور نیست و فقط می‌تواند در حد کمیته مشورتی و کارشناسی، به طور موقت و اضطراری فعالیت کند. بهتر و شایسته است به جای اقدامات و تصمیمات احساسی، انفعالی و زودگذر و به جای درمانهای عاجل و موقت، تدابیر اساسی، پایدار و اصولی اتخاذ شود تا مشکل ناهماهنگی، تنش و چالش در میان قوا و ارگانهای مختلف نظام که از آغاز تاکنون دامنگیر نظام مقدس اسلامی شده است برطرف گردد.

کلید واژگان: تعامل قوا، قوه مجریه، قوه مقننه

* عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران

مقدمه

مسئله تعامل قوا مخصوصاً قوه مجریه و مقننه یک مسئله حقوقی - سیاسی، نظری - کاربردی و علمی - عملی است. همچنین یکی از مباحث حقوق اساسی است که ضرورت و اهمیت بسیار دارد و در آرامش و ثبات روحی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و در روانسازی و کارآمدی قوا و دستگاههای نظام حکومتی اثرگذار و سرنوشت‌ساز است؛ که در حکمرانی خوب، پیشرو، توسعه‌گرا، اخلاقی، مردمی و دموکراسی سخت به آن نیازمندیم.

چنان که در مقاله پیش‌گفتیم این بحث در دو بخش بیان می‌شود:

بخش اول: مباحث نظری که مسائل حقوق اساسی و مباحث ساختاری و بنیادی را در

کل و در مرحله نظری مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.

بخش دوم: مسائلی عملی و کاربردی و تطبیقی که وضعیت موجود را با وضعیت

مطلوب تطبیق و مقایسه می‌نماید و نارسائیه‌ها، مشکلات و راه‌حل‌ها را در مرحله عمل و اجرا بررسی و پیشنهاد می‌کند. بخش اول بحث در مقاله اول ارائه شد و اکنون، بخش دوم آن ارائه می‌شود.

بند اول: اقسام ناهماهنگی و عدم تعامل

عدم تعامل و ناهماهنگی نسبت به جوانب آن، اقسام مختلفی دارد: گاهی درون قوه‌ای و درون تشکیلاتی و درون سازمانی است که در یک قوه یا وزارتخانه‌ای با وزارتخانه دیگر یا معاونت و مدیریتی با معاونت و مدیریت دیگر و یا سازمانی با سازمان دیگر، مسئولی با مسئول دیگر اختلاف دارند، ناهماهنگی و نامتعادل‌اند؛ و گاهی میان قوه‌ای است یعنی بین قوای سه‌گانه یا یک قوه با قوه دیگر اختلاف و ناهماهنگی وجود دارد، همکاری و تعامل شایسته حاکم نیست؛ گاهی هم فراقوه‌ای است یعنی یک یا چند قوه با یکی از نهادها و ارگانهای فراقوه‌ای در برخی از مسائل و موارد اختلاف دارد، مانند شورای نگهبان با مجلس یا برعکس، شهرداری‌ها با دولت یا برعکس. صدا و سیما یا نهادهای خارج از قوا با برخی از قوا یا برعکس، سپاه پاسداران، نیروهای نظامی با برخی از قوا یا دستگاهها یا شهرداری‌ها یا برعکس. همه این سه نوع ناهماهنگی و عدم تعامل می‌تواند به علل و عوامل مختلفی در

کشور ما بروز پیدا کند و هزینه‌های بسیار زیاد مادی و معنوی به بار بیاورد که ما تاکنون از این اختلافات، تنازعات و تعارضات و از این ناهماهنگی‌ها و چالش‌ها در هر سه نوع آن یعنی درون‌قوه‌ای، میان‌قوه‌ای و فراقوه‌ای نمونه‌های فراوان مشاهده نموده‌ایم؛ مضرات، خسارتها و زیانهای مادی و معنوی آنها را به‌طور کلان متحمل شده‌ایم که اگر همه آنها احصاء، جمع آوری و بررسی شود کتاب مستقلی می‌شود و همچنان وقوع آنها تاکنون دلیل بر امکان وقوع آنها در هر زمان دیگر است مگر اینکه علل و عوامل آنها ریشه‌یابی و کالبد شکافی شود و این مشکل برطرف گردد. زمینه و بسترهای آنها در ساختار جامعه و نظام برچیده شود که این مقالات به عنوان هشدار به همین منظور برای مسئولان نظام ارائه می‌شود که شاید به نتیجه عملی و کاربردی منتهی و چاره‌ای اندیشیده شود. چون اگر این اختلافات، در میان قوا و نهادهای دیگری هم باشد نهایتاً بار سنگین و آثار منفی آن بیشتر به قوه مجریه متوجه می‌شود. زیرا قوه مجریه است که کشور را باید در سطح داخلی و بین‌المللی به صورت مطلوب و آبرومندانه مدیریت کند، چرا که در صورت هر نوع اختلاف، در مسیر اداره کشور مشکل ایجاد می‌شود.

بند دوم: علل ناهماهنگی و موانع تعامل قوا

در وضعیت طبیعی و مطلوب در هر نظام، اصل اولیه بر تعامل و هماهنگی قوا و همه دستگاههای نظام حاکمیت است و اگر در جایی یا برهه‌ای از زمان عدم تعامل و ناهماهنگی در کل یا در بخشی از نظام مشاهده شد امر غیر طبیعی و نامطلوب است و از ناهنجاری و وضعیت غیرعادی حکایت می‌کند و حتماً عوامل و علل دارد که باید بررسی، ریشه‌یابی و شناسایی شود. بر اساس این اصل، در بحث کاربردی تعامل قوا نخست باید موانع تعامل قوا یا عوامل ناهماهنگی و علل عدم تعامل آنها بحث و بررسی شود، سپس راه حل هر کدام از آنها مشخص و اجرا گردد. موانع تعامل و ناهماهنگی قوا و دستگاههای یک نظام حاکمیتی می‌تواند عوامل زیر باشد:

۱. نارسائیهای ساختاری

در برخی از نظامات و در قانون و حقوق اساسی برخی از کشورها در عین تفکیک و استقلال قوا شاید وظایف و اختیارات هر کدام از قوا یا ارگانهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور به

طور دقیق تفکیک، تعریف و تبیین نشده و در برخی از موارد، تداخل در امور، وظایف و اختیارات میان قوه یا فراقوه‌ای در قانون اساسی یا قانون عادی به طور صریح راه یابد و یا ابهام در این امور وجود داشته باشد و هر کدام از قوا و ارگانها آن را به نفع خود تفسیر کند. در این گونه موارد، تعامل در میان قوا و ارگانها از بین می‌رود، اختلاف و ناهماهنگی در میان آنها حاکم می‌شود و این خود بزرگترین و پایدارترین عامل اختلاف و مانع هماهنگی و تعامل قوا و ارگانهای یک حکومت است. تا این تداخلات و نارسائیهای ساختاری ناشی از صراحت قانون یا ابهامات آن، اصلاح و برطرف نگردد و مرزها کاملاً مشخص نشود این اختلافات و ناهماهنگی‌ها ادامه خواهد داشت و اگر در برهه‌ای از زمان به علت همگرایی‌ها یا برخی از عوامل دیگر ظاهراً و به طور موقت فروکش کند در مواقع دیگر دوباره با شدت ظهور و بروز پیدا می‌کند؛ زیرا از درون ساختار برمی‌خیزد و به اصلاحات ساختاری نیازمند است. این نوع عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل پایدار در درون ساختار نظام ما وجود دارد و مواردی از آن در قانون اساسی، حقوق اساسی و گاهی در قوانین عادی به صراحت یا تلویحاً به چشم می‌خورد که به علت طولانی شدن مقاله از ذکر موارد آن خودداری و به اشاره کلی اکتفا می‌کنیم. روشن‌ترین و مهم‌ترین نشانه و دلیل این نوع تداخلات و نارسائیهای ساختاری و عوامل ناهماهنگی در نظام حکومتی ما همان اختلافات و ناهماهنگی‌های پایدار است که از آغاز تاکنون پیوسته خودنمایی می‌کند، در هر زمانی به صورتهای مختلف با فراز و نشیب و شدت و ضعف، خود را نشان می‌دهد، و ما با فرافکنی از کنار آن به راحتی می‌گذریم یا یکدیگر را متهم می‌سازیم و هر گروه یا نهاد یا مسئولی، مسئولیت را به گردن گروه یا نهاد و مسئول دیگر می‌افکند.

۲. عدم توازن اختیارات با مسئولیتها

اختیارات، ابزار اجرای صحیح و کامل وظایف و مسئولیتهاست و باید بین این دو، توازن، تعادل و تناسب برقرار باشد. اگر اختیارات در حد مسئولیت نباشد مقام مسئول یا قوه و نهاد مسئول در انجام مسئولیت و مأموریت خود مشکل جدی خواهد داشت و مسئولیتها به طور صحیح و کامل و با سرعت و قدرت انجام نمی‌گیرد در اداره امور کشور رکود و اخلال جدی حاصل می‌شود. مقام مسئول و یا قوه و نهاد مسئول از چهار ناحیه مورد سؤال و فشار قرار می‌گیرد: از ناحیه مردم که خدمات در فراخور مقام و مسئولیتش می‌طلبند؛ مراکز و

مقاماتی که در برابر آنها مسئول است و باید پاسخگوی آنها باشد، نهاد یا سازمانی که مسئولیت آن را به عهده دارد و در نهایت کشور و نظامی که باید آن را در سطح داخلی و بین المللی با قدرت، عزت و آبرومندانه مدیریت و هدایت کند.

در این حالت تراکم فشار، او ناچار به ابزار و اختیارات فراقانونی متوسل می شود یا از اهرمهای خارج از سیستم و غیر مسئول استفاده می کند. در هر سه حالت بگومگو، کشمکش، تنازع و ستیز شروع می شود و به اختلاف و ناهماهنگی منتهی می شود. این وضعیت علاوه بر همه مضرات و آثار زیانباری که دارد، خلاف عدل و انصاف نیز هست، زیرا عدل و انصاف ایجاب می کند که باید بر دوش هر کس، هر مقام و نهادی، مسئولیتی نهاده شود که قدرت، ابزار و اختیارات انجام آن را به عهده دارد یا در حد وسعت مأموریت و مسئولیتش ابزار، قدرت و اختیارات به او اعطا گردد. متأسفانه در ساختار نظام ما در برخی موارد این اصل اساسی رعایت نشده است. گاهی اختیارات با مسئولیتها متناسب و متوازن نیست؛ مسئولیتها بسیار سنگین و مأموریتها بسیار گسترده و وسیع، محدودیتها فراوان و اختیارات محدود است. چنانچه قوه مجریه - که ریاست آن با آرای مستقیم مردم سراسر کشور انتخاب می شود و اداره کشور و اعتلای آن در سطح داخلی و بین المللی در تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی سیاسی و فرهنگی به عهده اوست - مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از حقوق مردم بر دوش او سنگینی می کند و در برابر مردم، مجلس شورای اسلامی و رهبری مسئول است ولی محدودیتهاش فراوان است و اختیاراتش در فراخور این مأموریت های وسیع و سنگین نیست که به توضیح و تشریح آن خواهیم پرداخت و این خود یکی از مهمترین و بزرگترین عامل ناهماهنگی و عدم تعامل قواست. البته توجه شود که در بخش اول مقاله نیز در مورد توازن مسئولیت با اختیارات صحبت شد ولی در آنجا به صورت نظری و کلی بود و در اینجا به صورت عملی و کاربردی و تطبیق این اصل با وضعیت موجود در نظام است.

۳. سوء تفسیر و برداشت از قانون و منافع ملی

قانون، تکلیف و وظایف هر مقام و هر نهادی را مشخص می کند. مصالح عامه و منافع ملی مبنا و جهت حرکت و نحوه سیاست هر نظامی را تعیین می کند و هر مسئول و مقامی از حقوق و اختیارات مشخصی برخوردار است و وظایف مشخصی را بر عهده دارد. بنابر این

اصول کلی، عامل نظم و نسق و هماهنگی و مبنای همکاری، تفاهم و تعامل در یک نظام و جامعه در این چهار عنصر خلاصه می‌شود:

۱- قانون، مخصوصاً قانون اساسی، ۲- مصالح عامه و منافع ملی، ۳- حقوق و اختیارات، ۴- وظایف و مسئولیتها.

اگر در یک جامعه و نظام این اصول چهارگانه تاروپود برنامه‌های سیاستها و روابط را تشکیل دهد، یعنی در جامعه مخصوصاً در میان مسئولان نظام قانون مخصوصاً قانون اساسی حاکم باشد، مصالح عامه و منافع ملی مبنای قرار گیرد و هر کس وظیفه خود را کاملاً بشناسد و به آنها عمل کند و حقوق دیگران را کامل بشناسد و به آن احترام بگذارد، هیچ گونه اختلاف و ناهماهنگی پیش نمی‌آید. تعامل، تفاهم، نظم و آرامش در همه جا مخصوصاً در میان قوا و ارگانهای کشوری و مسئولان حاکم می‌گردد، ولی گاهی که از این اصول و قواعد تخلف و از حدود آنها تجاوز می‌شود، بی‌نظمی و ناهماهنگی آغاز می‌گردد. این تخلف دو نوع است: گاهی صریح و عمدی است که در این صورت به آسانی قابل حل است و یک مرجع عالی و صالح می‌تواند متخلف را از تخلف بازدارد ولی گاهی تخلف عمدی و صریح نیست، بلکه هر مقام و مسئولی با حسن نیت و با قصد عمل به قانون و وظایف و با چنین ادعایی، قانون، حقوق، وظایف و منابع ملی را با سلیقه و دیدگاه شخصی و گروهی به نفع خود تفسیر و برداشت می‌کند و طرف مقابل نیز برداشت و تفسیر دیگری از آن دارد. در اینجاست که قانون اساسی، قانون عادی، حقوق، وظایف، منافع ملی و حتی عدالت و دین سیال و متغیر می‌گردد؛ هر جناحی و هر مقام مسئولی آن را به نفع خود تفسیر می‌کند؛ دعوا و اختلاف بر سر برداشت و تفسیر قانون، حقوق منافع ملی به راه می‌افتد. در این صورت ناهماهنگی و عدم تعامل برای طرفین اختلاف، وظیفه شرعی، ملی و قانونی تلقی می‌شود و غیر قابل حل می‌گردد.

۴. قدرت طلبی

یکی دیگر از عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل قوا و ارگانهای کشوری و مقامات مسئول غرور، خودخواهی و قدرت طلبی است که انواع و اقسامی دارد: قدرت طلبی گاهی شخصی است. یعنی یک مقام مسئول به علت غرور و خودخواهی و عوامل روحی، اخلاقی و سیاسی دیگر، قدرت و اختیارات بیشتری را می‌طلبد یا از تعامل و زیر بار دیگران رفتن احساس

حقارت می‌کند و از آن ابا و امتناع دارد و اختیارات غیر خود را به رسمیت نمی‌شناسد. گاهی قدرت طلبی گروهی است به این معنا که جناحی سیاسی می‌خواهد دیدگاههای خود را قدرتمند و حاکم سازد. گاهی نیز قدرت طلبی سازمانی است بدین معنا که شخص تعصب شدید و افراطی به قوه، ارگان و سازمان تحت مدیریت خود دارد و منافع و مصالح آن را حتی بر منافع ملی و مصالح عامه مقدم می‌داند و می‌خواهد قدرت و قلمرو اختیارات آن را توسعه دهد و تحکیم کند. این حالت روحی در مقامات مسئول بسیار خطرناک و در واقع ضعف روحی و مدیریتی است که در قالب قدرت روحی و مدیریتی جلوه می‌کند. این امر گاهی یک جنبه است و گاهی نیز طرف یا طرفهای درگیر نیز به این حالت روحی مبتلا هستند که در این صورت درگیری و نزاع شدیدتر می‌شود و بحران عدم تعامل پیش می‌آید.

۵. ضعفهای روحی و اخلاقی

یکی دیگر از عوامل مهم اختلافات، ناهماهنگی‌ها و عدم تعاملات قوا، ارگانها و مقامات مسئول، ضعفهای روحی و اخلاقی است از قبیل تکبر، تجبر، خود محوری، برتری جویی، تمامیت خواهی، فزونی طلبی، حب نفس، حب جاه، اغراض و هواهای نفسانی، کمبودها و عقده‌های روحی و روانی، ستیزه‌گرایی و ناسازگاری و امثال آن که به آسانی به روان انسان نفوذ می‌کند و حتی انسانهای خوب و متشرع را هم بدون توجه، بدون اینکه آگاه باشند مبتلا می‌سازد. حضرت امام در این مورد می‌فرماید: «و این را من به شما عرض کنم؛ ما و شما نباید خودمان را بازی بدهیم، اختلاف ریشه‌اش از حب نفس است. هر کس خیال می‌کند که من برای خدا با این آقا اختلاف می‌کنم، اگر درست بنشیند فکر کند ببیند... ریشه همان ریشه شیطانی است که آن حب نفس انسان است».^۱

باز می‌فرماید: «همه احساس این را کنید که ما خدمتگزار اسلامیم. وقتی بنا باشد همه خدمتگزار اسلام باشیم اختلاف دیگر پیش نمی‌آید. شما بدانید اگر تمام انبیاء(ع) در یک عصر مجتمع می‌شدند هیچ اختلافی نداشتند... هر اختلافی از هوای نفس پیدا می‌شود».^۲

بدین جهت در روایات و متون دینی ما چنین آمده است که سیاستمداران و زمامداران یک ملت قبل از آنکه متصدی سیاست و مدیریت جامعه شوند، باید نخست اخلاق،

۱. صحیفه امام، جلد ۸، صفحه ۱۶.

۲. همان، جلد ۲۰، صفحه ۷۸.

روحیات و نفس خود را اصلاح و تربیت کنند و خود را از نظر روحی و اخلاقی کاملاً آماده سازند، آن گاه قدم به عرصه سیاست و اداره امور جامعه و مردم بگذارند. چنان که امام علی (ع) می فرماید:

من حق الملك ان یسوّس نفسه قبل رعیتة.^۱

از وظایف زمامدار است که قبل از اینکه زمام امور را به عهده بگیرد، نفس خود را از عیوب، آلودگیها و رذایل پاک سازد.

۶. گروه‌گرایی و جناح‌بندی‌های سیاسی

در نظامات و کشورهای پیشرفته و متعالی بشری مخصوصاً در کشورها و جوامع اسلامی و نظام اسلامی و بخصوص در میان مسئولان و زمامداران آنها باید تنها اسلام، حق، عدالت، مصالح جامعه و مردم، منافع ملی و پیشرفتهای مادی و معنوی آن کشور و جامعه ملاک همه برنامه‌ها، سیاستها، حرکتها و داوریها قرار بگیرد و اگر در جامعه از این اصول ثابت و همگانی غفلت شود یا آنها تحت شعاع عوامل، امور و انگیزه‌های دیگر قرار بگیرند و هر گروه و جمعیتی، مواضع خاصی را در مسائل سیاسی و اجتماعی برای خود تعریف و آن را حق مطلق فرض کنند، گروههای دیگر نیز موضع و یا مواضع دیگری را برای خود برگزینند، آن گاه با جزمیت و مطلق‌گرایی صف‌آرایی می‌نمایند و جامعه به گروههای تند و جزم‌گرا و به ایدئولوژی‌ها و جناحهای مختلف سیاسی تقسیم می‌گردد که قرآن مجید آن را «شِیع» می‌نامد و مشمول عذاب الهی می‌داند:

قل هو القادر علی ان یبعث علیکم عذاباً من فوقکم او من تحت ارجلکم او یلبسکم شیعاً و یدیق بعضکم باس بعض^۲

بگو خداوند قادر است عذابی را از آسمان برای شما فرود آورد یا از زمین برای شما برانگیزد یا شما را گروه گروه کند که به جان هم بیفتید و طعم تلخ اختلاف، نزاع و دعوا را بچشید. آری اگر در جامعه چنین حالتی پیش بیاید اختلاف و دعوای غیر قابل اغماض و آشتی ناپذیری اتفاق می‌افتد؛ زیرا دعوا و اختلافات، حالت اعتقادی و ایدئولوژیکی به خود

۱. غرالحکم، جلد ۲، صفحه ۷۲۹.

۲. انعام: ۶۵.

می‌گیرد و به ظاهر تکلیف شرعی یا ملی به نظر می‌آید و اگر این نوع گروه‌گرایی‌ها و جناح‌بندی‌های تند سیاسی مستقیماً در میان دولتمردان و مسئولان نظام جریان پیدا کند یا از میان جامعه و مردم یا تشکلهای سیاسی به هر دلیل و به هر شکلی به درون آنها تسری بیابد، در میان قوا و ارگانها و مسئولان آنها اختلاف و نزاع ایجاد می‌کند؛ هماهنگی و تعامل را در میانشان مختل می‌کند و اگر در برهه‌ای از زمان یکی از این جریانات و جناحهای سیاسی حاکم شود و به ظاهر حاکمیت یکپارچه و همگرا گردد و گروههایی دیگر در انزوا قرار گیرند، باز مشکل حل نمی‌گردد؛ زیرا دیری نمی‌پاید که همان گروه واحد و همسو در درون حاکمیت به چند گروه و جناح ناهمسو و واگرا تقسیم می‌شود؛ دوباره صف‌آرایی شروع می‌شود و اختلاف و ناهماهنگی پیش می‌آید.

۷. اختلافات اجتماعی

چنان که در بند قبلی گفته شد، گروه‌گرایی‌ها و جناح‌بندی‌های سیاسی و هر نوع واگرایی و اختلاف گاهی در میان مسئولان و دولتمردان به طور مستقیم راه پیدا می‌کند؛ قوا و ارگانها و مسئولان نظام را به ناهماهنگی و عدم تعامل می‌کشاند و از آنجا به میان مردم و جامعه سرایت می‌کند، یعنی صدور و سرایت اختلاف از بالا به پایین است و گاهی برعکس؛ در جامعه و در میان مردم اختلاف و نزاع سیاسی حاکم می‌شود و این اختلافات و تنازعات، بر حاکمان و زمامداران تأثیر می‌گذارد و از پایین به بالا سرایت می‌کند: مسئولان برخی از قوا و نهادها از مطالبات گروهی از مردم حمایت می‌کنند و برخی دیگر از مطالبات گروه دیگر و در نتیجه قوا و ارگانهای یک نظام و مسئولان آنها به اختلاف و کشمکش دچار می‌گردند و هماهنگی و تعاملشان متزلزل می‌شود.

۸. جزمیت و مطلق‌گرایی

جزمیت و مطلق‌گرایی هر کدام به طور جداگانه و مستقل عامل ناهماهنگی و مانع تعامل است ولی چون هر دو وصف جناحهای سیاسی است، به علت اختصار یکجا به آنها اشاره می‌شود: منظور از جزمیت و مطلق‌گرایی آن است که جامعه یا دولتمردان به جناح‌بندی سیاسی مبتلا شوند، به طوری که هر کدام از گروهها و جناحهای سیاسی به حقانیت خود به طور مطلق و در

تمام امور و مسائل و به بطلان و انحراف مطلق گروه مقابل در تمام امور و مسائل به قدری یقین و جزم داشته باشند که اجازه تردید و حتی فکر کردن در تفکرات و اندیشه های گروه مقابل را هم به خود ندهند. در این صورت، دعوا و نزاع بر سر کفر و اسلام و بر سر خدمت و خیانت تلقی می شود. چنین اختلاف و نزاعی آشتی ناپذیر خواهد بود. اساساً برای هماهنگی و تعامل زمینه‌ای باقی نمی ماند تا آشتی و تعاون، مفهوم و معنا پیدا کند!

۹. عدم تشخیص کامل منافع ملی

مصالح عامه و منافع ملی اصل مهم و اساسی در اداره مطلوب و پیشرفت هر جامعه است و عامل وحدت و انسجام ملی و شرط هماهنگی و تعامل قوا، ارگانها و مسئولان کشور است. دولت و ملت، همه باید در تمام امور آن را رعایت کنند و ملاک و محور حرکت و مبنای برنامه‌ها و سیاستهای داخلی و بین المللی خود قرار دهند. اگر چنین شود به طور طبیعی، در جامعه امید، اعتماد و وحدت حاصل می شود و در میان قوا، ارگانها و مسئولان نظام هماهنگی و تعامل کامل و مبنائی ایجاد می گردد. ولی گاهی حد و مرز یا مصادیق منافع ملی و مصالح عموم به طور کامل مشخص نیست و به طور دقیق و علمی تعریف و کارشناسی نشده است. در برخی موارد یک گروه سیاسی یا مقام و مسئولی آن را با دیدگاه خاص خود تفسیر و تعریف می کند و در تشخیص آن مواضع و دیدگاه شخصی یا گروهی خود را ملاک قرار می دهد؛ بر آن مبنای اساس سخن می گوید، تصمیم می گیرد، عمل می کند و روابط خود را با جهان بر پایه آن تنظیم می نماید. گروه‌ها و مسئولان دیگر نیز نوع دیگری از تفسیر را ارائه می دهند. در اینجا است که درگیری‌ها، تشنج‌ها و ناهماهنگی‌ها با حسن نیت و با دلسوزی و به قصد دفاع از منافع ملی و پیشرفت کشور و نظام شروع می گردد و اختلافات ریشه دار، اعتقادی و ایدئولوژیک می شود که حل آن دشوار یا غیرممکن خواهد بود. عمده دلیل پیدایش چنین اختلاف مبنائی، عدم کارشناسی کامل، دقیق، جامع الاطراف، اصولی و مورد پذیرش اکثریت قاطع کارشناسان برجسته و دلسوز کشور است.

چنانچه کارشناسی‌ها ناکافی و موضعی، یا سلیقه‌ای، سیاسی و احساسی باشند و همگان در آن مشارکت داده نشوند خواه ناخواه بگومگو، ستیز و درگیری حتی افتراها و تهمت‌ها شروع می گردد؛ هر گروهی طرف مقابل خود را به خیانت و عدم رعایت مصالح و منافع ملی متهم

می‌کند. انسجام ملی و اجتماعی و همچنین هماهنگی و تعامل قوا و مسئولان نظام زایل می‌شود و این نوع اختلاف یعنی دعوا بر سر منافع ملی مصادیق و موارد مهم و فراوان دارد.

۱۰. وجود مشکلات و فرافکنی

اگر در جامعه مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، تورم و گرانی و فساد و امثال آن بروز پیدا کند شایسته است که همه مسئولان و دلسوزان نظام، تشکلهای و گروههای سیاسی بنشینند با تفاهم و دلسوزی علل و ریشه‌های مشکلات را پیدا کنند و به درمان بپردازند. اگر به جای این روش منطقی و اصولی فرافکنی کنند که هر مسئول و مقامی یا هر ارگان، قوه و نهادی یا هر گروه و جناحی، خود یا ارگان یا جناح خود را از این مشکلات و مسئولیتهای آن تبرئه کند و همه گناهان و مسئولیتهای را به گردن دیگری بیندازد و طرف مقابل هم به همین ترتیب، در این صورت نظام از چندین ناحیه ضربه می‌خورد: هم از ناحیه این مشکلات که حل نمی‌گردد و هم از ناحیه فرافکنی‌ها که خلاف اخلاق، انصاف و عدالت و موجب گناه و مسموم کردن اخلاق جامعه است و هم از ناحیه نزاع و اختلاف مسئولان نظام و ناهمگنی و عدم تعامل قوا و ارگانهای کشور که از فرافکنی‌ها تولید می‌گردد. در نتیجه، همه این ضربات نظام را از نظر مادی و معنوی از پای درمی‌آورند. قرآن مجید در محکومیت روش زشت و ناعادلانه فرافکنی می‌فرماید:

و من یکسب خطیئة او اثمًا ثم یرم به بریثا فقد احتمل بهتانا و اثمًا مبیناً

هر کس به خطا و اشتباهی مرتکب شود و آثار سوئی در جامعه به بار بیاورد، سپس فرافکنی کند و آن را به گردن دیگران بیندازد، به بیگناهان افترا بسته و گناه بزرگ و آشکاری مرتکب شده است.

۱۱. ایدئولوژیکی کردن نظام و جامعه

دینی شدن نظام حکومت در جامعه دینی ضرورت دارد و با فرهنگ و اعتقادات آن جامعه انطباق پیدا می‌کند و دینی بودن آن همان بومی شدن آن است و موجب اعتقاد، همدلی، انسجام ملی، وحدت اجتماعی می‌شود و ملت را با حکومت و نظام پیوند می‌دهد. ولی ایدئولوژیکی کردن نظام و جامعه غیر از دینی شدن آن است و این دو با هم تفاوت دارند؛

زیرا دین آئین عشق و محبت، آئین آزادی و آزادگی است و به انسانها درس محبت و انسان دوستی، سعه صدر، عفو، اغماض، بردباری، سازگاری، ادب و احترام می آموزد. مسلمان و غیر مسلمان و هر کس در هر دیدگاه و سلیقه‌ای در قلمرو حکومت آن می گنجد. ولی ایدئولوژی چنین نیست بلکه خشک، دگم و خشن است، ستیزه‌جو و ناسازگار است. مسلک گرایی ذهنی، ساخته ذهن انسانهای تند و افراطی است مانند مارکسیسم، کمونیسم، نازیسم، فاشیسم و مسلکهای افراطی وهابیت، خوارج، طالبان، القاعده و برخی از گروه‌ها و احزاب تکفیری و تندرو در جهان که هر کس از چارچوب نظری تنگ آنها حتی به طور احتمال خارج شود به چیزی غیر از ایدئولوژی بیندیشد و یا سخنی بگوید یا کاری انجام دهد که مورد قبول ایدئولوژی‌سازان نیست، مطرود و منزوی و بلکه نابود می شود. این نوع طرز تفکر ایدئولوژیکی می تواند در مسائل سیاسی یا اعتقادی یا اجتماعی یا اقتصادی یا حزبی یا سازمانی یک جامعه و یا حکومت نفوذ پیدا کند. ایدئولوژی گری بیشتر از خصوصیات و نشانه‌های چپگرایی است ولی گاهی راستگرایان نیز بدان مبتلا می شوند. اگر این بینش و طرز تفکر به دین و مذهب راه پیدا کند یعنی دین و مذهب در جامعه‌ای یا در میان جمعی حالت ایدئولوژی پیدا کند، بسیار خطرناک خواهد بود. چنان که خشونت‌ها، خونریزی‌ها، تکفیرها، ترورها و کشتارهای بی رحمانه در تاریخ بشر به نام دین و مذهب اتفاق افتاده است. اینها، همه ناشی از ایدئولوژی کردن دین و مذهب بوده است، در حالی که دین و مذهب ضد این امور و اعمال است.^۱

بنابراین اگر دین و مذهب در حکومت مخصوصاً حکومت دینی، ایدئولوژی شود و این نوع طرز تفکر بسته و دگم بدان نفوذ پیدا کند، بدبینی، تنگ نظری و بی اعتقادی نسبت به یکدیگر در جامعه ایجاد می شود و در نتیجه نزاع و اختلاف به طور شدید و آشتی ناپذیر در جامعه و حکومت ظاهر می گردد. ناهماهنگی، نابردباری، ناسازگاری در میان قوا، نهادها و مسئولان چنین حکومتی، به طور ریشه دار بروز پیدا می کند و حل این ناهماهنگی و تعامل در میانشان غیر ممکن خواهد بود.

۱. دفاع مشروع و جنگهای مقدس که به عنوان جهاد در راه مبارزه با ظلم و فساد با رعایت اصول و منطق انسانی و با اهداف مقدس یا به صورت تحمیلی در تاریخ ادیان پیش آمده است، از این مقوله خارج است.

۱۲. ضعف ارتباط، شور و تبادل نظر

یکی دیگر از عوامل بروز ناهماهنگی و عدم تعامل قوا این است که سران نظام و مسئولان قوا و مقامات کشوری آن چنان در امور روزمره خود مشغول شوند که نتوانند یا نخواهند گاهی با هم باشند، ارتباط کاری و عاطفی ایجاد کنند و در مسائل مهم و اساسی کشور مخصوصاً در امور مشترکشان مشورت و تبادل نظر کنند و روشهای مطلوب و مورد وفاق برای آنها تعیین و ترسیم کنند یا راهکارها و سازوکارهای کارساز برای رفع اختلافات و سوء تفاهمات و ایجاد تفاهم و تعامل بیندیشند. در نظامی که مسئولیتها و مأموریتها با یکدیگر گره خورده و حق تداخلات متقابل در امور یکدیگر وجود دارد، چنین ارتباطات، تبادلات و سازوکارها به طور اصولی، فنی و کاربردی ضرورت دارد و صرفاً تعارفی، تجملی و نمادی و صرفاً برای حفظ ظاهر نیست. چنان که قرآن مجید در این مورد می‌فرماید: «ولا تکنوا کالذین تفرقوا و اختلفوا»^۱

«مانند کسانی نباشید که از هم جدا شدند سپس به اختلاف مبتلا شدند، یعنی دوری و جدائی آنها از یکدیگر موجب سوء تفاهم و اختلاف گردید».

۱۳. عدم پیش‌بینی و پیشگیری

سران قوا، مسئولان نظام و مقامات دلسوز کشور شایسته است قبل از وقوع اختلافات و ناهماهنگی‌ها و قبل از علنی شدن و طرح آن در جامعه، وقوع آن را پیش‌بینی و از آن جلوگیری نمایند. زیرا بعد از وقوع نزاع و اختلاف و علنی شدن آن و طرح آن در جامعه و بعد از حرمت‌شکنی‌ها و صف‌آرایی‌ها و تبدیل شدن آن به ستیز و درگیری و سرایت آن به جامعه، هزینه‌های مادی و معنوی آن بسیار سنگین و حل آن بسیار سخت و گاهی غیر ممکن خواهد بود.

بند سوم: انواع ناهماهنگی‌ها

بنا بر پیش‌گفته‌ها، عوامل ناهماهنگی و عدم تعامل قوا در یک نظام انواع و ابعاد مختلفی دارد:

۱. آل عمران، ۱۰۵

ساختاری، تشکیلاتی، مدیریتی، حقوقی، اخلاقی و فرهنگی، روحی، فکری، اجتماعی، سیاسی، اعتقادی، ایدئولوژی سازی، ضعف تدبیر، ضعف کارشناسی‌ها، ضعف برنامه‌ها و سیاستها، ناهنجاری‌های حقوق اساسی، ابهامات تقنینی، عدم شفافیت مرزهای وظایف و مسئولیتها، عدم توازن اختیارات با مسئولیتها، عوامل درون سازمانی و برون سازمانی.

هر کدام اینها به تنهایی یا به‌طور جمعی می‌تواند عوامل ناهماهنگی و مانع تعامل قوا و نهادهای هر نظام و مسئولان کشور باشد که حل و اصلاح برخی از آنها آسان و برخی دیگر بسیار سخت و دشوار است. برخی از آنها زیربنایی و برخی روبنایی هستند؛ برخی از آنها با تدبیر قابل پیشگیری است و برخی دیگر احتیاج به اقدامات اساسی دارد؛ برخی از آنها با برنامه‌ریزی‌های صحیح قابل رفع است و برخی دیگر به تصمیمات و اصلاحات کاربردی و راهبردی نیاز دارد.

در حل مشکل ناهماهنگی و عدم تعامل قوا و جلوگیری از آثار سوء و خسارات زیانبار مادی و معنوی آن، نخست باید ریشه هر کدام از این اختلافات و ناهماهنگی‌ها و علت اصلی آنها به‌طور مشخص شناسایی شود، آن‌گاه عامل اختلاف و ناهماهنگی اصلاح شود و مانع عدم تعامل رفع گردد. اگر با اقدامات صوری به‌طور موقت اصلاح و حل گردد و اختلافات ظاهراً فروکش کند، بعد از مدتی با یک جرقه کوچک دوباره آتش اختلاف و ناهماهنگی‌ها شعله‌ور می‌گردد و جز از دست دادن فرصتها و تحمل خسارات عایدی نخواهد داشت.

بند چهارم: ریشه‌ها و عوامل ناهماهنگی در جمهوری اسلامی

چون بحث ما در این بخش از مقاله بحث کاربردی، تطبیق و مقایسه است بعد از بیان عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل، این سؤال پیش می‌آید که وضعیت نظام جمهوری اسلامی در رابطه با عوامل چهارده‌گانه به‌عنوان عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل قوا، چگونه است. در پاسخ این سؤال به‌عنوان هشدار باید گفت که متأسفانه بسیاری از عوامل چهارده‌گانه اختلافات و ناهماهنگی‌ها در نظام ما مشاهده می‌شود و اگر با دقت و به‌طور همه‌جانبه در ساختار نظام حقوقی و سیاسی و وضعیت روحی، اخلاقی، سیاسی و اجتماعی جامعه کارشناسی دقیق و جامع به‌عمل آید، همه این عوامل به‌وضوح خود را نشان می‌دهد.

در اینجا در اثبات ادعای فوق به این دلیل فلسفی و اصل عینی اکتفا می‌کنیم که وقوع معلول‌ها دلیل قطعی بر وجود علل و عوامل آنها است. در توضیح و تطبیق این دلیل فلسفی می‌توان گفت با اینکه سایه پربرکت ولایت و رهبری بر سر نظام جمهوری اسلامی به عنوان عامل وحدت گسترده است، جامعه هیچ‌وقت از نزاع و کشمکش و اختلاف مصون نبوده است. از آغاز تاکنون برخی از بخشها، ارگانها و قوای نظام با یکدیگر پیوسته اختلاف داشته‌اند و ناهماهنگی به اشکال گوناگون و با فراز و نشیبهای زیاد وجود داشته است به طوری که اگر نفوذ پر قدرت ولایت و رهبری نمی‌بود شاید در برخی از موارد کشور از دست آنها جان سالم به در نمی‌برد.

اگر گفته شود این نوع اختلافات خاص نظام و کشور ما نیست و در برخی از کشورهای دیگر نیز نظیر آنها اتفاق می‌افتد در پاسخ باید گفت این مقایسه هرگز صحیح نیست، زیرا **اولاً:** اختلاف و کشمکش در کشور ما دائمی است و موردی نیست؛ **ثانیاً** ما نباید نظام اسلامی را با برخی از کشورهای دون پایه و عقب مانده مقایسه کنیم اگر چنین مقایسه کنیم چه امتیازی برای نظام اسلامی و ولایی باقی می‌ماند؟ بلکه باید کشور خود را با کشورهای مترقی و پیشرفته و با ملتهای متمدن مقایسه کنیم. **ثالثاً:** در نظام اسلامی و ولایی که قدرت محبوب و مطاع رهبری در آن حاکم است و ضامن وحدت ملی و انسجام نظام است، اختلاف و ناهماهنگی واقعاً جای تعجب و شگفتی دارد، و قابل قبول و توجیه پذیر نیست؛ **رابعاً:** در جوامع و کشورهای دیگر دعوا بر سر قدرت است. قدرت احزاب، گروهها، قدرت افراد و قدرتهای مختلف. بنابراین، اختلاف و ستیز به هر شکل و صورتش در آن کشورها طبیعی و قابل توجیه است. در نظام اسلامی و ولایی نباید دعوا بر سر قدرت باشد، بلکه باید بر سر خدمت و عبادت رقابت و مسابقه باشد. نظام اسلامی باید در جهان الگو و اسوه باشد، اگر چنین نباشد از مشکلات و نارسائیهای درونی و برونی حکایت دارد و باید آن‌ها را جستجو و درمان کرد.

بند پنجم: نظریه جامع در عوامل اختلاف و ناهماهنگی

چنان که گفته شد عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل قوا در جامعه و نظام جمهوری اسلامی فراوان است که هر کدام از آنها به تنهایی می‌تواند هماهنگی و تعامل قوا و نهادهای نظام را

از بین برد و درگیری و تشنج ایجاد کند. باز گفته شد همه یا اکثر این عوامل در نظام حقوقی و جامعه ما به طور آشکار و نهان وجود دارد. ناهماهنگی‌ها و تقابل جاری در میان قوه مجریه و مقننه که گاهی تعامل بین دو قوه را بر هم می‌زند ناشی از کدام یک از این عوامل است و راه حل آن چیست؟ برای پاسخ این سؤال در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۲۹ در محل اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری نشست تشکیل گردید متشکل از کارشناسان و پژوهشگرانی از دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شواری نگهبان و برخی از اساتید دانشگاهها که نتیجه آن در تبیین و تعیین علت و منشأ اختلافات و ناهماهنگی‌ها در دو نظریه کلی خلاصه می‌گردد:

نظریه اول اینک: گروهی از کارشناسان و پژوهشگران حاضر در جلسه معتقد بودند که منشأ اختلافات و ناهماهنگی‌ها، نارسائی قانون اساسی و نظام حقوقی اساسی و قوانین عادی است که در نحوه تعیین یا اجرای آنها به تصویب رسیده‌اند. چون در قانون اساسی نحوه تفکیک اختیارات قوا و تعیین حد و مرز وظایف، مأموریتها و صلاحیتهای آنها به طور دقیق و کامل و به روشنی تعریف، تعیین و مرزبندی نشده و در نتیجه حق تداخل در امور یکدیگر به وجود آمده است و در مواردی هم که قوانین عادی باید نحوه اجرا و حدود مرز این اصول را تبیین و مشخص کند، دچار نقصان است. بنا بر این نظریه، مشکل اصلی و ریشه تقابل و ناهماهنگی‌ها «حقوقی، قانونی و ساختاری است».

نظریه دوم اینک: اختلاف و عدم تعامل، ریشه حقوقی و ساختاری ندارد، بلکه به عدم کارشناسی‌های مناسب در هر دو قوه مخصوصاً در قوه مجریه در نحوه تنظیم و ارائه لوایح قانونی یا به عدم توجه کامل مجلس از طریق دولت و کارشناسانش در برخی لوایح مربوط است و یا از ضعف ارتباط و گفتگو بین این دو قوه نشئت می‌گیرد. از طرف دیگر اختلاف بیشتر در مصادیق است که قلمرو و مصادیق قانون‌گذاری با قلمرو و اجرا و مدیریت در برخی از موارد آمیخته و مشتبه شده است که باید با کارشناسی‌های دقیق مرز هر کدام از آنها مشخص گردد.

اگر کارشناسی‌ها ضعیف یا نادرست و دچار هر نوع آفت باشد، مرزهای قانون‌گذاری و اجرا تداخل پیدا کند، به طور طبیعی منتهی به نزاع و اختلاف می‌گردد. طبق این نظریه، مشکل اصلی و ریشه اشکالات و ناهمگی‌ها «اجرایی، مدیریتی، کارشناسی و در نحوه گفتگو و ارتباطات» است.

به نظر ما عامل ناهماهنگی و عدم تعامل قوا در دو نظریه فوق ختم و خلاصه نمی شود. نظریه سوم هم در اینجا قابل طرح است که شاید کاملتر و جامع هر دو نظریه باشد و آن تلفیق دو نظریه است. یعنی هر دو نظریه صحیح است و مقابل هم نیست، بلکه مکمل یکدیگر است. به چه دلیل باید گفت که منشأ ناهماهنگی ها تنها یکی از دو عامل حقوقی و اجرایی است. به عقیده من هر دو نوع عامل حقوقی و اجرایی در نظام ما وجود دارد و هر دو، منشأ اختلافات، چالشها و ناهماهنگی هاست، بلکه چنانکه قبلاً گفتیم عوامل اختلافات، ناهماهنگی ها فراتر از دو عامل حقوقی و اجرایی، عوامل مهم دیگر نیز دارد که قبلاً توضیح دادیم.

بند ششم: نارسایی ساختاری مهمترین عامل ناهماهنگی ها

چنان که گفتیم یکی از مهمترین عوامل اختلافات و ناهماهنگی ها و یکی از اساسی ترین نارسائی های ساختاری در حقوق اساسی ما عدم توازن اختیارات با مسئولیت هاست که در برخی از موارد اختیارات انباشته ولی مسئولیت ها کم و در برخی دیگر مسئولیت ها بسیار سنگین و وسیع و اختیارات در حداقل است و به فراخور آن نیست. این خود منتهی به تنش و درگیری می گردد؛ زیرا وقتی که اختیارات در حد مسئولیت و مأموریت نباشد، نهاد یا قوه یا مسئول کم اختیار و پرمسئولیت که می خواهد مسئولیت و مأموریت خود را کامل و قاطع انجام دهد، ابزار و اختیارات لازم را ندارد. ناچار به مرز وظایف و اختیارات قوای دیگر وارد می شود و آنها عکس العمل نشان می دهد؛ یا چون مسئولیت و مأموریت خود را به طور کامل و دقیق نمی تواند انجام دهد، مورد فشار و انتقاد دیگران قرار می گیرد و به شرایط و وضع موجود اعتراض و از کمبود قدرت و اختیارات زبان شکوه می کند و ابزار و اختیارات می طلبد. در هر سه حالت، نزاع و کشمکش و اختلاف از درون و برون آشکار می شود. این حالت در بطن حقوق و قانون اساسی ما و در ساختار نظام ما نهفته است و آثار و علائم آن را به صورت اختلافات، نزاعها و کشمکشها به صورت عدم سرعت در گردش اقتصادی و امور دیگر کشور و عدم تحقق کامل بسیاری از شعارها، سیاستها و برنامه ها و عدم حل سریع مشکلات بالعیان مشاهده می کنیم. ولی ریشه و علت اصلی آن را نمی بینیم و به این حقیقت توجه نمی کنیم که این معلولات علت دارد و ریشه آن در عمق حقوق اساسی و ساختار نظام

و جامعه ما است. تنها کسی می تواند آن ریشه‌ها و علل را بداند که یا خودش وارد مدیریت مستقیم این امور گردیده و سنگینی مسئولیت و کمبود قدرت و اختیارات و عدم توازن این دو را با تمام وجود درک کند، یا کارشناسی و مطالعه دقیق علمی و فنی در حقوق اساسی و ساختار نظام داشته باشد، آن هم با تجربه و اطلاعات بالای حقوقی. ایجاد هماهنگی و تعامل پایدار در نظام احتیاج به کالبدشناسی ساختاری دارد تا اصول مربوط به این امور یعنی نحوه تفکیک قوا و تعیین وظایف و اختیارات آنها در حقوق و قانون اساسی بررسی و ارزیابی فنی شود. ریشه و علت اصلی اختلافات و ناهماهنگی‌ها و کندی چرخش امور از لابلای آن استخراج و نشان داده شود که این خود احتیاج به بحث مفصل دارد که در اینجا به حد ضرورت و اجمالی اکتفا می کنیم. ولی قبلاً دو نکته را به عنوان مقدمه یادآور می شویم:

اولاً: منظور ما از این بحث، نقد قانون اساسی یا انتقاد از کسی یا چیزی یا از نحوه بررسی و تصویب قانون اساسی نیست زیرا همه اینها در مسیر صحیح و مجرای حقوقی، قانونمندی و بسیار دقیق و کارشناسانه انجام گرفته است و قانون اساسی ما نیز بسیار ارزشمند، وزین و مترقی است که در برگزیده آزادیهای مشروع، حقوق و حاکمیت ملت در حد متعالی است و جامع اسلام و دموکراسی یعنی مردم سالاری دینی است. **ثانیاً:** این مقاله یک مقاله حقوقی است نه مقاله‌ای سیاسی و انتقادی، بلکه حقوقی کاربردی است که می‌خواهیم حقوق و قانون اساسی را در رابطه با تعامل قوا، بررسی و تحلیل کنیم تا ضمن تجلیل و احترام به قانون و حقوق اساسی، به موارد نارسائی هم اشاره گردد تا در موقع بازنگری مورد توجه قرار گیرد و تکمیل شود.

بند هفتم: منشأ پیدایش عدم توازن مسئولیت و اختیارات در نظام حقوقی ما چنان که گفته شد قانون اساسی ما در فرایند بسیار آزاد و دموکراتیک و با کارشناسی‌های قوی و همه جانبه و با سعه صدر و دیدگاههای باز و گشوده و با تلاشی بسیار و در مسیر صحیح و قانونمند تنظیم و تصویب شده است. مجلس خبرگان قانون اساسی با انتخابات آزاد ملت از افکار، اندیشه‌ها و دیدگاههای مختلف و متنوع دینی، ملی و فرا دینی تشکیل شده بود و یک متن مترقی، متعالی و متضمن حقوق و حاکمیت ملت را به صورت نوین تصویب کردند و در اختیار جمهوری اسلامی و ملت قرار دادند. در عین حال از آنجا که

کار بشر و قانون بشری هیچ وقت کامل و عاری از ضعف و نارسائی نیست، یکی از نارسائی‌ها و ضعف‌ها همان عدم توازن مسئولیت‌ها و اختیارات در برخی موارد است که این خود آثار سوء بسیار سنگین و عمیقی در نظام ما دارد. یکی از آنها فراهم شدن بستر اختلافات و ناهماهنگی‌ها در میان قوا و ارگانهای نظام، کندی گردش امور و حل مشکلات است. رمز اصلی این عدم توازن این است که خبرگان قانون اساسی از نظر حقوقی و قانونی حق داشتند در متن پیشنهادی قانون اساسی دخل و تصرف کنند و برخی و حتی بسیاری از اصول آن را با اکثریت آرا تغییر دهند و این تغییرات هم بسیار وسیع و اساسی بوده است. ولی در این تغییرات به یک نکته اساسی و فنی توجه نشده و از دید خبرگان بررسی قانون اساسی مغفول مانده است و آن اینکه: در هر موردی که با تغییر یک اصل یا اصولی، از اختیارات و قدرت قوه یا نهادی کاسته یا بر بار آن افزوده می‌شود، باید به همان اندازه و به تناسب آن، از بار مسئولیتش نیز کاسته یا بر آن افزوده می‌شود و میان مسئولیت و اختیارات در تمام موارد توازن ایجاد می‌گردید، ولی چنین نشده است. بلکه اصول پیشنهادی هر کدام به طور مجرد و منفک از اصول دیگر بررسی شده و تغییر یافته است. گاهی با تغییر اصلی، از قدرت و اختیارات قوه یا نهادی کاسته شده و به نقطه دیگری منتقل گردیده است، بدون اینکه از مسئولیت آن کاسته شود و مسئولیت نقطه‌ای که اختیاراتش افزایش یافته است بیشتر شده باشد. در نتیجه، در برخی از موارد مسئولیت‌های بسیار سنگین و وسیع، از اختیارات و قدرت کمتر برخوردار شده و مسئولیت‌های اجرائی کمتر، اختیارات وسیع‌تر یافته و توازن به هم خورده است. به طوری که این نقیصه در ده سال اول در مقام اجرا و آزمایش به صورت اختلافات، ناهماهنگی‌ها و سختی اداره برخی از امور، آثار خود را نشان داد. پس از آن حضرت امام دستور بازنگری قانون اساسی را صادر نمود که در بازنگری، برخی از این نارسائی‌ها و مشکلات، اصلاح و حل گردید، مانند شورایی بودن مدیریت قوه قضائیه، شورایی بودن رهبری و شرط مرجعیت در رهبر، ارتباط پیچیده و ناهماهنگ نخست وزیر با ریاست جمهور. همه این مشکلات به نوعی در بازنگری حل گردید ولی متأسفانه مشکلات دیگری بر آن افزوده شد و در برخی از موارد همان عدم توازن را بیشتر کرد؛ زیرا کارشناسی‌ها در بررسی اولیه قانون اساسی بسیار قوی‌تر از کارشناسی‌های بازنگری بود و بازنگری در برخی موارد مشکل را حل نمود و در برخی از موارد که در قلمرو بازنگری

نبود، مسکوت گذاشت. در میان عدم تناسب و توازن مسئولیت‌ها و اختیارات، برجسته‌ترین آنها عدم توازن مسئولیت‌های قوه مجریه با اختیارات است که بیشترین خسارت را نیز در بر دارد. زیرا اداره امور کشور، از نظر داخلی و بین‌المللی، پیشرفت و توسعه آن در تمام ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، علمی و صنعتی به عهده قوه مجریه و ریاست جمهوری است و مسئولیتش با اوست و او در برابر رهبر، مجلس شورای اسلامی و ملت مسئول است و با رأی مستقیم ملت در سراسر کشور انتخاب می‌شود. باید طبق اصل ۱۲۱ و سوگندی که یاد می‌کند از مذهب رسمی، نظام جمهوری اسلامی، قانون اساسی، حقوق ملت و از مرزها و استقلال کشور پاسداری کند و کشور و نظام را در سطح داخلی و بین‌المللی اعتلا بخشد. با همه این خصوصیات و بار سنگین مسئولیت، از اختیارات لازم برخوردار نیست. این موضوع در بخشهای مختلف مکرر اشاره شد و در بخش اول مقاله در بحث تفکیک، استقلال و تعادل قوا به عنوان بحث مبنایی و نظری کاملاً به آن پرداخته شد. در اینجا فقط به علت و منشأ اصلی این عدم توازن پرداخته می‌شود که رمز و خلاصه آن این است که در متن پیشنهادی قانون اساسی که با دستور حضرت امام تنظیم شده بود، نظام حقوقی جمهوری اسلامی بر اساس نظام ریاستی بنیان شده بود و مسئولیت سنگین اداره کشور در سطح داخلی و بین‌المللی بر عهده قوه مجریه و ریاست آن نهاده شده بود. در قبال آن، قدرت شایسته و اختیارات متناسب مسئولیت برای آن منظور شده بود که در مرحله بررسی و تصویب قانون اساسی مخصوصاً در بازنگری قانون اساسی، تغییرات اساسی پیدا نمود؛ شکل و سیستم اصلی آن تغییر کرد و بخش زیادی از قدرت و اختیارات قوه مجریه و ریاست آن سلب گردید به نهادهای مختلف دیگر منتقل شد، ولی مسئولیت‌های آن به طور کلی تصویب و تحکیم گردید و توازن قدرت با مسئولیت از بین رفت. البته این تغییرات اساسی و ارائه نظام نوین، هیچ اشکال حقوقی و قانونی ندارد، بلکه اشکال در اینجاست که عدل، انصاف، مصالح و منافع ملی و اقتضائات حقوقی ایجاب می‌کرد که توازن قدرت و مسئولیت به نحوی حفظ گردد و ابزارها و اهرم‌های مناسبی برای اداره کشور و اجرای مسئولیت‌های سنگین، برای مدیریت اجرایی کشور پیش‌بینی شود. ولی چنان‌که گفته شد این اصل اساسی، هم در مرحله بررسی نهایی و هم در مرحله بازنگری مغفول ماند و همه مسئولیت‌ها و مأموریت‌هایی که در متن پیشنهادی قانون اساسی برای قوه مجریه و

ریاست جمهوری تعیین شده بود در بررسی نهایی تثبیت و تصویب شد، ولی بسیاری یا برخی از اختیارات و ابزارهای مدیریتی سلب گردید و به نهادهای دیگر انتقال یافت. در بازنگری نیز این رویه بیشتر تشدید شد؛ اصل توازن مسئولیت با اختیارات به هم ریخت که برای شاهد گفتار ذیلاً به تطبیق و مقایسه دو متن قانون اساسی پیشنهادی و قانون اساسی مصوب می‌پردازیم.

متن پیشنهادی قانون اساسی که با دستور حضرت امام و زیر نظر شورای انقلاب و دولت موقت، «شورای طرح‌های انقلاب» آن را تنظیم کرد و جهت تصویب نهایی به مجلس خبرگان قانون اساسی تقدیم نمود، متشکل از ۱۲ فصل و ۱۵۱ اصل بود. در بررسی نهایی بسیاری از اصول متن پیشنهادی تغییر کرد و برخی از آنها نیز حذف گردید و ۲۴ اصل نیز بر آن افزوده شد و به صورت ۱۲ فصل و ۱۷۵ اصل درآمد. گرچه تعداد فصول مساوی بود ولی عناوین برخی از فصول تغییر یافته بود و بعد از بازنگری نیز ضمن برخی تغییرات اساسی، ۲ فصل و ۲ اصل دیگر بر آن اضافه شد و دارای ۱۴ فصل و ۱۷۷ اصل گردید و بیشترین حذف و تغییر نیز مربوط به فصل هفتم یعنی قوه مجریه بود. در همه این مراحل یعنی هم در مرحله بررسی نهایی و هم در مرحله بازنگری بیشترین فشار بر قوه مجریه بوده است. برای بررسی مصداقی به نمونه‌هایی از این تغییرات و تفاوتها اشاره می‌کنیم و برای این کار از فصل هفتم و اصول مربوط به قوه مجریه آغاز می‌کنیم:

۱) در اصل ۷۵ متن پیشنهادی که اولین اصل مربوط به قوه مجریه است، چهار شأن برای رئیس جمهور می‌شمارد:

۱- عالی‌ترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌الملل.

۲- مسئولیت اجرای قانون اساسی.

۳- تنظیم روابط قوای سه‌گانه.

۴- ریاست قوه مجریه.

شأن اول و سوم جزء اختیارات است و شأن دوم و چهارم مسئولیت است که در بررسی نهایی قانون اساسی شأن اول که شخص اول کشور بودن و حاکی از قدرت و اختیارات است مقداری محدود می‌شود و بعد از رهبری عالیترین مقام محسوب می‌گردد و قید روابط بین‌الملل نیز که از اختیارات او در جهان حکایت دارد حذف می‌گردد و این خود توجیه بردار

است. ولی مهمتر از آن اینکه در بازنگری قانون اساسی، شأن سوم که مهمترین ابزار مسئولیت اجرای قانون اساسی است طبق بند ۱۰ اصل ۱۱۰ از رئیس جمهور سلب می شود ولی مسئولیت اجرای قانون اساسی که مسئولیت فرا قوه‌ای، سراسری و سنگین است ابقا می گردد؛ یعنی مسئولیت تثبیت می شود، ولی ابزار آن که اختیار تنظیم روابط قواست از او گرفته می شود. به عبارتی همه مسئولیت‌ها حفظ و اختیارات کاملاً محدود می گردد!

۲) در اصل ۸۲ متن پیشنهادی، مسئولیتهای بسیار زیاد و سنگینی به رئیس جمهور محول می شود و رئیس جمهور بر اجرای آن سوگند یاد می کند، از قبیل پاسداری از مذهب رسمی، نظام جمهوری اسلامی، مسئولیت حفظ و اجرای قانون اساسی، اعتلا و ارتقای کشور، توسعه دین و اخلاق در جامعه، گسترش عدالت، دفاع و حمایت از حقوق و آزادی‌های مردم، حراست از مرزها و استقلال کشور. همه این مسئولیت‌ها و مأموریت‌ها، هم در بررسی نهایی و هم در بازنگری در اصل ۱۲۱ قانون اساسی مصوب، به عهده رئیس جمهور تثبیت می شود، ولی ابزار و اختیارات آن که در اولین اصل قوه مجریه آمده بود و در برخی از اصول دیگر ذکر شده بود، کلاً یا جزئاً از این قوه گرفته می شود.

۳) برای توشیح و ابلاغ قوانین مصوب مجلس که از مسئولیتهای رئیس جمهور است در اصل ۸۳ متن پیشنهادی ده روز مهلت پیش‌بینی شده بود، ولی در اصل ۸۵ و ۸۴ نیز به رئیس جمهور اختیار داده شده بود که اگر رئیس جمهور در همان ده روز مهلت مصوبه را رسیدگی کند و آن را خلاف اصول مسلم شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، حق دارد که آن را توشیح نکند و با استدلال و ذکر دلایل، آن را برای اصلاح و بررسی مجدد به مجلس عودت دهد و اگر بار دوم نیز اشکالی به نظر رئیس جمهور رسید، موارد خلاف شرع یا خلاف قانون اساسی را به شورای نگهبان اعلام کند و شورای نگهبان بررسی کند و تصمیم نهایی را بگیرد. در قانون اساسی مصوب، همه این اختیارات یعنی اصل ۸۴ و ۸۵ به طور کلی حذف گردید و از اصل ۸۳ نیز مهلت ده روز حذف شد و در اصل ۱۲۳ قانون اساسی مصوب، رئیس جمهور به طور مطلق حتی بدون یک روز مهلت و بدون چون و چرا ملزم و موظف به توشیح و ابلاغ شد که اگر توشیح و ابلاغ نکنند، خلاف محسوب می شود و طبق قانون عادی مصوب در آبان ماه ۱۳۷۰ رئیس مجلس شورای اسلامی به جای رئیس جمهور

۱. مجموعه قوانین سومین دوره مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح موادی از قانون مدنی، مورخه ۱۳۷۰/۸/۱۴، صفحه: ۶۵۷

دستور چاپ و نشر آن را به روزنامه رسمی می‌دهد در صورتی که قوه مجریه دستور اجرا و ابلاغ خود را از رئیس خود باید دریافت کند نه از رئیس قوه دیگر!

(۴) طبق اصل ۱۲۲ قانون اساسی، رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است، ولی در متن پیشنهادی با آن همه اختیارات که داشت طبق اصل ۸۸ فقط در برابر ملت مسئول بود. البته مجلس هم حق سؤال و استیضاح و حق نظارت خود را داشت.

(۵) طبق اصل ۸۹ متن پیشنهادی اگر بین قوه مجریه و مجلس اختلاف نظر به وجود می‌آمد و توافق ممکن نبود رئیس جمهور حق داشت از راه همه‌پرسی، انحلال مجلس را به تصویب ملت برساند در صورت تصویب ملت، مجلس منحل و انتخابات زودهنگام مجلس برگزار می‌شد. طبق این اصل، رئیس جمهور اختیار داشت اختلاف و ناهماهنگی بین قوه مجریه و مقننه را حل نماید، البته جهت توازن و تعادل قوا طبق اصل ۱۰۲ متن پیشنهادی، مجلس نیز می‌توانست در صورت متهم شدن رئیس جمهور به خیانت، به اتهام او رسیدگی کند و زمینه تعلیق و مجازات او را از طریق دیوان عالی کشور فراهم سازد.

در بررسی نهایی قانون اساسی اصل ۸۹ حذف گردید و اختیار انحلال مجلس از طریق همه‌پرسی از ریاست جمهور گرفته شد، ولی رسیدگی به اتهام رئیس جمهور از طریق مجلس طبق اصل ۱۱۰ بند ۱۰ تشدید گردید و به مجلس حق داده شد که با بررسی اتهام رئیس جمهور و رأی مجلس به عدم کفایت او بتواند زمینه عزل رئیس جمهور را پس از تأیید رهبری فراهم سازد. یعنی اختیارات رئیس جمهور سلب و مجازاتش تا حد عزل تشدید شد.

(۶) اعلان عفو عمومی و تخفیف مجازات محکومان طبق اصل ۹۰ متن پیشنهادی از اختیارات رئیس جمهور بود که در قانون اساسی مصوب، طبق اصل ۱۱۰ (بند ۱۱) از اختیارات رئیس جمهوری سلب گردید.

(۷) طبق اصل ۹۳ متن پیشنهادی، فرماندهی نیروهای نظام و مسلح یعنی فرماندهی کل قوا از اختیارات ریاست جمهوری بوده است که طبق اصل ۱۱۰ (بند ۹) از آن سلب شد.

نکته قابل توجه اینکه مبحث نیروهای مسلح که فرماندهی آن از اختیارات رئیس جمهور بوده، در فصل قوه مجریه قرار داشته در قانون مصوب نیز در جای خود باقی مانده است و به فصل هشتم که فصل رهبری است منتقل نشده است که نشان می‌دهد در بررسی نهایی

قانون اساسی فقط اصول، بررسی شده و تغییر یافته یا حذف شده است. اما ساختار آن طبق تغییرات اصول، تغییر نکرده و هماهنگ سازی و توازن سازی نشده است.

۸) چون امنیت داخلی به عهده رئیس جمهور و قوه مجریه است و نیروی انتظامی که عامل امنیت است تحت نظر قوه مجریه از طریق وزارت کشور عمل می کند. بدین جهت طبق متن پیشنهادی و متن مصوب قانون اساسی نصب عالیترین مقام فرماندهی نیروی انتظامی در اختیار قوه مجریه قرار داشت ولی در بازنگری قانون اساسی این اختیار و ابزار امنیت از او سلب گردید ولی مسئولیت سنگین تأمین امنیت همچنان به عهده رئیس جمهور و قوه مجریه باقی ماند.

۹) چون مسئولیت امنیت داخلی و بین المللی و همچنین پاسداری از مرزهای کشور و تمامیت ارضی به عهده رئیس جمهور است طبق اصل ۹۵ متن پیشنهادی، اعلان جنگ و متارکه جنگ و پیمان صلح بعد از تصویب مجلس از اختیارات رئیس جمهور بود که در مواقع اضطراری به تصویب مجلس هم نیاز نداشت و این اختیارات در قانون اساسی مصوب از رئیس جمهور گرفته شد، ولی مسئولیت حفظ تمامیت ارضی و پاسداری از مرزهای کشور طبق اصل ۱۲۱ بر عهده او باقی ماند و باید بر آن سوگند یاد کند.

۱۰) طبق قانون اساسی مصوب، رئیس جمهور از دو طریق قابل عزل است، یکی از طریق مجلس شورای اسلامی با استیضاح طبق اصل ۸۹ و دیگری با رأی به عدم کفایت او طبق اصل ۱۱۰ (بند ۱۰) و دومی به وسیله قوه قضائیه از طریق دیوان عالی کشور طبق اصل ۱۱۰ و (بند ۱۰). یعنی از این دو طریق اقدام به عزل رئیس جمهور می شود و عزل در دو مورد اخیر به وسیله رهبر اعلان می شود ولی در استیضاح با همان اعلان عدم رأی اعتماد مجلس، رئیس جمهور عزل می گردد. یعنی رئیس قوه مجریه از طریق هر دو قوه مقننه و قضائیه قابل عزل است. در برابر، رئیس جمهور نیز طبق اصل ۸۹ متن پیشنهادی فقط در مواقع اختلاف غیر قابل حل می توانست از طریق همه پرسی ملی، مجلس را منحل کند که این اصل در بررسی نهایی حذف و این اختیار از رئیس جمهور گرفته شد و توازن از بین رفت.

۱۱) چون مدیریت اجرایی کلان کشور، در سطح داخلی و بین المللی به عهده رئیس جمهور است طبق متن پیشنهادی قانون اساسی، سیاستهای کلان نیز به عهده و در اختیار او بوده است. این اختیار از او گرفته شد ولی مسئولیت و مدیریت اجرایی کشور در داخل و خارج همچنان بر عهده او باقی ماند.

(۱۲) طبق اصل ۱۴۷ دولت موظف است در زمان صلح از افراد و تجهیزات ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی و جهادسازندگی استفاده کند، ولی فرماندهی و اختیارات ارتش را بر عهده ندارد. یعنی مسئولیت استفاده از افراد و ابزار ارتش را به عهده دارد ولی اختیارات و قدرت اجرای آن را در دست ندارد، زیرا در ارتش نفوذ، حکم و فرماندهی ندارد.

(۱۳) طبق اصل ۱۴۸ رئیس جمهور یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اکثریت آرا می‌توانند بازننگری قانون اساسی را پیشنهاد کنند و طرح یا لایحه بازننگری ارائه دهند. این پیشنهاد پس از تصویب سه چهارم نمایندگان مجلس به همه‌پرسی گذاشته شود. این اصل در بررسی نهایی قانون اساسی به طور کلی حذف گردید و در بازننگری قانون اساسی نیز طبق اصل ۱۷۷ یعنی آخرین اصل به صورت دیگری درآمد که رئیس جمهور و قوه مقننه هیچ اختیاری در آن مورد ندارند.

(۱۴) به طور کلی مجلس شورای اسلامی طبق اصول مختلف قانون اساسی و قوانین عادی از طریق تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق، تفحص، کمیسیون اصل ۹۰ و همچنین دیوان محاسبات، نظارت مالی، اجرایی، مدیریتی و حق هر نوع نظارت حتی نسبت به طرز کار رئیس جمهور و قوه مجریه دارد و این قوه مسئول پاسخگویی است. همچنین طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی به طور مطلق حق قانونگذاری، تجدید و تعیین حدود در تمام امور کشور مخصوصاً در تمام امور قوه مجریه حتی در امور اجرایی و مدیریتی آن را دارد و قوه مجریه موظف به کار در همان حدود تعیین شده است و باز چنان که گفتیم مجلس شورای اسلامی طبق اصول مختلف قانون اساسی حق استیضاح وزرا و خود رئیس جمهور و حق عزل آنها را از وزارت و ریاست دارد. همچنین حق رأی به عدم کفایت رئیس جمهور و فراهم کردن زمینه عزل آن را نیز دارد. قوه قضائیه نیز حق نظارت قوی و وسیع بر قوه مجریه از طریق بازرسی کل کشور را بر عهده دارد و همچنین حق محاکمه رئیس جمهور و همه وزیران، معاونان، استانداران و همه مدیران در همه رده‌ها در سراسر کشور و حق دستگیری و زندانی کردن آنها را بر عهده دارد. حتی می‌تواند رئیس جمهور را در موارد خاصی به وسیله دیوان عالی کشور محاکمه و محکوم و زمینه عزل او را فراهم کند. ولی رئیس جمهور و قوه مقننه در برابر هر دو قوه، اختیارات نافذ و بازدارنده‌ای ندارد.

نتیجه

از آنچه گفته شد چنین برمی آید که در بررسی نهایی متن پیشنهادی قانون اساسی در مجلس خبرگان قانون اساسی، اصول مربوط به اختیارات رئیس جمهور و قوه مجریه حذف شده یا تغییر کرده است و اصول مربوط به مسئولیت‌ها تثبیت و ابقا شده است. به ارتباط سیستماتیک این اصول توجه نشده است! زیرا در مجلس خبرگان قانون اساسی، علم، تلاش و دقت کافی وجود داشته است، ولی تجربه اجرایی به طور طبیعی وجود نداشته است. در پایان به این نکات باید توجه شود که اولاً: همه این امور، موردی و خاص است، اصول و موارد زیاد دیگر وجود دارد که در مسیر عادی و مطلوب حقوقی جریان پیدا می‌کند. هدف ما در اینجا فقط بیان موارد ضعف و نارسائی‌ها و تبیین علل عدم توازن و تعادل است که گاهی موجب ناهماهنگی‌ها و عدم تعامل قوا و نهادهای مختلف نظام می‌گردد؛ ثانیاً: این نوع تغییرات که در متن قانون اساسی پیشنهادی انجام گرفته است فلسفه و توجیحات خاص خود را دارد و بی‌جهت و بی‌حکمت نیست. ولی منظور این است که باید در عین این تغییرات، به نحوی خلأ توازن مسئولیت‌ها با اختیارات جبران می‌شد یا جبران شود تا امور کشور با سرعت، سهولت و به طور روان جریان پیدا کند و مشکلات سریع‌تر حل گردد. چالش‌ها، اصطکاک‌ها و اختلافات به حداقل برسد؛ ثالثاً: محدودیت رئیس جمهور و قوه مقننه در این حد است که اختیاراتش در حد مسئولیتش نیست. در حد وسعت مأموریت و مسئولیتش قدرت و اختیارات ندارد، ولی در عین حال مسلوب‌الاختیار نیست. مسئولیت‌های بزرگ و قدرت و اختیارات زیادی دارد؛ در اداره کشور در داخل و خارج نقش آفرین است که اگر با تدبیر و قدرت حرکت کند کارهای زیادی را می‌تواند انجام دهد؛ رابعاً در هر حال، قانون تا هست در هر حال محترم است. مخصوصاً قانون اساسی و ما همه باید به قانون پایبند باشیم با همه ضعف‌ها و تلخی‌ها. حتی اگر به ضرر ما هم باشد، باید به آن عمل کنیم. قانون را می‌توان نقد کرد ولی نمی‌توان آن را رد و نفی کرد. باید به آن احترام گذاشت و به آن عمل نمود، ولی در فکر اصلاح آن نیز باید برآمد.

الف) راهکارها و راه حل‌ها

علل و عوامل ناهماهنگی و موانع تعامل قوا در چهارده عنوان توضیح داده شد، مخصوصاً نارسائی‌های ساختاری، علل پیدایش آنها در قانون اساسی و نظام حقوقی ما بررسی شد.

اکنون وقت آن رسیده است که به عوامل هماهنگی و راهکارهای تعامل قوا بپردازیم که هدف اصلی و نهایی این سلسله مقالات است. رمز و کلید این بحث، همان شناسایی عوامل ناهماهنگی و شناخت مشکلات و موانع تعامل است، زیرا این یک اصل کلی، فنی و اصولی است که در حل مشکلات، نخست باید علل، عوامل و ریشه‌های آن شناخته شود، سپس به حل آن مشکل اقدام گردد. ما در مباحث گذشته هم عوامل ناهماهنگی و علل عدم تعامل قوا را شناسایی و احصا نمودیم و هم نوع بیماری و مشکلات جاری در نظام حقوقی را مشخص کردیم و گفتیم که همه یا اکثر عوامل ناهماهنگی، در کالبد نظام حقوقی، ساختاری، اجتماعی و سیاسی ما نفوذ کرده است. بدین دلیل چندان ضروری نمی‌بینیم که به طور مستقل و مجدداً به راهکارهای تعامل بپردازیم. زیرا رفع و اصلاح همان چهارده عامل اختلاف و ناهماهنگی، عیناً همان راهکارهای تعامل قوا است. بنابراین، در ایجاد هماهنگی و تعامل پایدار در میان مسئولان، قوا و همه نهادهای نظام و نهادینه کردن این تعامل کافی است که علل و زمینه‌های ناهماهنگی و ستیز و همه عوامل اختلاف و اصطکاک قوا رفع و اصلاح گردد و به عوامل هماهنگی تبدیل شود که همه آنها را می‌توانیم در عناوین زیر خلاصه کنیم:

۱. اصلاح نارسائی‌های ساختاری.
۲. اصلاح نظام حقوقی اساسی.
۳. رفع ابهامات از قوانین اساسی و عادی.
۴. شفاف کردن مرزهای وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات.
۵. تعریف و تبیین دقیق مرز امور اجرایی و مدیریتی با امور تقنینی.
۶. ایجاد توازن و تعادل بین مسئولیت‌ها و اختیارات و متناسب کردن آنها.
۷. حاکم کردن قانون و فرهنگ قانونگرایی و قانونمندی به جای حاکمیت سلیقه‌ها، دیدگاه‌ها، تشخیص‌ها و برداشت‌های شخصی، گروهی، جناحی و سیاسی.
۸. رفع تعارض، تقابل و دوگانگی بخش‌های حاکمیتی نظام با بخش‌های اجرایی و مدیریتی.
۹. رفع و جبران ضعف‌ها و نارسائی‌های نظام اجرایی و مدیریتی.
۱۰. تهذیب نفس و تزکیه اخلاق قبل از ریاست، مدیریت و مسئولیت و رفع ضعف‌های روحی و اخلاقی.

۱۱. جایگزین کردن احزاب و تشکل‌های سیاسی تعریف شده و مسئولیت‌دار به جای گروه‌گرایی‌ها و جناح‌بندی‌های سیاسی تعریف نشده و بی‌مسئولیت توأم با فرهنگ تحزب.
۱۲. جلوگیری از متأثر شدن قوا، نهادها و مسئولان نظام از تنش‌ها، درگیری‌ها و اختلافات حاکم در جامعه.
۱۳. تعریف دقیق منافع ملی و مصالح عامه و تعیین کامل حدود و ثغور آن با کارشناسی‌های علمی دقیق، جامع و مقبول از طریق اکثریت قاطع کارشناسان خبره کشور با مواضع و دیدگاه‌های مختلف.
۱۴. جلوگیری از ایدئولوژی‌سازی دین، نظام دینی، جناح‌ها و تشکل‌های سیاسی که منشأ تنگ‌نظری و جزم‌گرایی و عامل درگیری و ستیز است.
۱۵. سازوکارهای شور و تبادل نظر در نظام برای رؤسای قوا و مسئولان نهادهای مختلف نظام، به طور مستقیم یا از طریق مشاوران و کارشناسان آنها که هر اختلافی از این طریق پیش‌بینی و پیشگیری شود.
- عناوین مختلف دیگری از کلیات چهارده عامل ناهماهنگی قوا می‌توان برشمرد که شرح و توضیح آن را به مجال و مقال دیگر محول می‌کنیم.

ب) تشکیل کمیته تعامل و هماهنگی

چنان‌که گفته شد یکی از عوامل و راه‌های پیشگیری از اختلاف در میان قوا و ارگانهای هر نظام و ایجاد هماهنگی و تعامل در میان آنها، سازوکار شور و تبادل نظر در میان مسئولان آنها به طور مستقیم یا از طریق مشاوران و کارشناسان آنهاست. طبق این اصل برای بررسی ایجاد چنین سازوکاری در میان قوه مجریه و مقننه اخیراً نشستی در اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری تشکیل شد و در این نشست چنین مطرح گردید که در برخی کشورها کمیته‌های مشترک هماهنگی در میان قوه مجریه و مقننه وجود دارد که هماهنگی و همگرایی را در میان این دو قوه تسهیل و تقویت، ناهماهنگی‌ها را پیش‌بینی و پیش‌گیری می‌کند. وجود چنین سازوکاری را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی نیز لازم و ضروری دانستند. نحوه ایجاد و تأسیس آن، وظایف و نحوه فعالیت آن را بررسی و برنامه‌ریزی کردند و یک طرح پیشنهادی را در ایجاد چنین کمیته مشترک هماهنگی بین قوه مجریه و

مقننه، طراحی و پی‌ریزی کردند و به دنبال آن در یکی از روزنامه‌ها خبری را تحت این عنوان خواندم: «کمیته تعامل با دولت در فراکسیون اصولگرایان مجلس شورای اسلامی تشکیل شد».^۱

بنابراین، ضرورت تشکیل چنین کمیته مشترک هماهنگی در هر دو قوه مجریه و مقننه احساس و مطرح می‌شود. من در اصل این موضوع و در تشکیل چنین کمیته‌ای نه تنها اشکالی نمی‌بینم، بلکه آن را امر مستحسن و مبارکی می‌دانم که در حل برخی از اختلافات نیز تا حدی مؤثر است و حکایت از حسن نیت دست‌اندرکاران هر دو قوه دارد. ولی در اینجا دو نکته یا دو سؤال برای من مطرح است **یکی اینکه:** از این بررسی‌ها، کارشناسی‌ها و از این نظریات و اقدامات معلوم می‌شود که مشکل ناهماهنگی و عدم تعامل وجود دارد و این مشکل جدی است، به طوری که عوامل هر دو قوه آن را می‌دانند و با تشکیل کمیته مشترک می‌خواهند آن را حل کنند. سؤال این است که حالا که مشکل تا این حد مهم و جدی است و همه ما آن را می‌بینیم و می‌دانیم، چرا به دنبال حل مشکل اساسی و بنیادین نمی‌رویم تا هماهنگی و تعامل پایدار در میان قوا به وجود آید و مشکل برای همیشه و به طور اساسی حل گردد. از نظر قانون تصمیمات آن الزام آور نیست و نیز با تغییر دولت یا مجلس یا با هر بهانه‌ای دیگر قابل انحلال است.

نکته و سؤال دوم اینکه: چنین کمیته مشترکی در قانون اساسی و در نظام حقوقی ما یا پیش‌بینی نشده و حتی با تصویب در قانون عادی نیز جنبه قانونی و رسمیت پیدا نمی‌کند و خلاف قانون اساسی است و تصمیمات آن برای هیچ یک از قوا و مسئولین الزام آور نیست. زیرا اگر این کمیته در دل یکی از قوا و نهادها تشکیل شود دیگر وصف مشترک نخواهد داشت و در قوا و نهادهای دیگر نافذ و کارساز نیست و مشکلی را حل نخواهد کرد. اگر به صورت فراقوا یا فراتر از دو قوه تصویب و تشکیل شود، چنین کمیته و نهادی در قانون اساسی و نظام حقوقی ما پیش‌بینی نشده و خلاف قانون اساسی بوده با قانون عادی قابل تحقق نیست، ولی به طور توافقی، غیر رسمی، غیر دائمی و به صورت یک کمیته کارشناسی، مشورتی و کدخدامنشی صرف اشکالی ندارد. در این صورت نیز یک امر صوری و موقت و تسکینی موقت بیش نخواهد بود. داروی مسکن نیز اگر چه در مواقع

۱. روزنامه کیهان: ۱۳۸۷/۹/۲۶، صفحه ۲.

اضطرار ضروری است ولی درد را می‌پوشاند و در درون خود می‌پروراند. بدین جهت در اینجا باز برمی‌گردیم به نقطه اول و به سؤال اول که چرا مشکلات را به طور اساسی، بنیادی و پایدار حل نمی‌کنیم؟! اقدامات صوری، احساسی و موقت و تجویز مسکن تا کی؟! مگر ستیز، اختلاف، ناهماهنگی و ناسازگاری در نظام اسلامی امر کوچک و کم‌اهمیتی است که به راه‌حل‌های زودگذر و موقت و به درمان مسکن اکتفا شود؟! جامعه و نظام اسلامی قابل مقایسه با نظامات، حکومت‌ها و جوامع دیگر نیست که این‌گونه امور، طبیعی و غیر مهم تلقی شود. مگر هدف و ادعا این نبود و نیست که نظام توحیدی کارآمد، بی‌ظنیر و الگو به نام الله، اسلام، اخلاق و معنویت به جهان ارائه گردد؟! آیا با این ادعا و هدف می‌توان جامعه و جمهوری اسلامی را با دیگر حکومت‌ها و جوامع مقایسه کنیم و بگوییم که از این نزاعها و اختلافات در برخی از کشورها و حکومت‌های دیگر نیز وجود دارد؟!!

منابع

- صحیفه امام خمینی (ره)، جلد ۸ و ۲۰، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- آمدی، عبدالواحد بن محمد، غررالحکم، جلد دوم.
- مجموعه قوانین سومین دوره مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح موادی از قانون مدنی، مورخه ۱۳۷۰/۸/۱۴.
- روزنامه کیهان: ۱۳۸۷/۹/۲۶.

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی