

## طرح های «اتحاد ملی، ائتلافی و مشارکتی» و نگاه قانون اساسی ما

بعد از بحران ناشی از عدم توافق دوناامزد انتخاباتی ریاست جمهوری در ماه سرطان سال 1393 ه ش بر سر نتایج ابتدایی دور دوم انتخابات- که نه به همت خود ما بلکه به ابتکار جان کری وزیر خارجه ایالات متحده امریکا تا جای کم تنش تر گردید- موضوعات متفاوت و شگفتی از قول اعضای دو ستاد انتخاباتی نامزد های موصوف شنیده می شود، که باعث تحیر و گاهی حتی سر گیجی آدمی میگردد.

قبل از پرداختن به مسائل اساسی مطلب، اذعان کنم که بنده همانند اکثریت مردم ما و بسیاری از محققین ودانشوران وطن نسبت به هر امر و روش دیگر، ثبات، آرامش و صلح را به طور قطعی ترجیح میدهم، از نگاه من هر اصل سیاسی و هر قانونی برای نظم و آرامش جامعه وسیله قرار میگیرد، پس آرمان اصلی ثبات و صلح است، متباقی اموروسایلی برای دستیابی به این آرمان تلقی خواهد شد. اما یک «مگر» باقی میماند، آیا میتوان با طرح ها و راه حل های که اصولاً در نظام قانون اساسی ما تکیه مستحکم نداشته باشند، قضایای موجود را حل نمود؟؟ آیا بدیل مطمئنی میتوان ایجاد کرد که مورد اعتماد و پذیرش مردم ما واقع شود؟؟ مردم ما که بیچاره ها کاملاً فراموش شده اند و نقشی در این سناریو برای شان در نظر گرفته نشده است؟؟ در حالیکه بر اساس ماده چهارم قانون اساسی سال 1382 ه ش «حاکمیت به ملت تعلق دارد.» به یک معنای این قوانین موضوعه تأمین کننده و حافظ همین «حاکمیت ملت» در نظام قانونی ما میباشد که اگر در تأسیس و انتخاب مقامات اساسی حاکمیت، احکام این قوانین تعمیل نگردند، شرط اساسی حاکمیت مردم سالار یعنی مشروعیت حاکمیت زائل گردیده و اصلت دموکراتیک و مشروع کادر تعیین شده جداً زیر سوال خواهد رفت، نقض اصل حاکمیت قانون چنانچه می بینیم، نه تنها فسادزا است، بلکه باعث بی اعتباری قوانین گردیده و زمینه های وسیع هرج و مرج را به بار می آورد، در همچو یک حالتی نمیتوان از حاکمیت ملت صحبت نمود که حتی خود حاکمیت در هر ماهیت و فورم آن نیز به مخاطره خواهد افتاد.

در این چند روز و شب ما به اصطلاحات و واژه های بر میخوریم که برای ما جدید است و قبل از این کمتر آنها را شنیده بودیم؛ گفته شده است که دولت «وحدت ملی» تشکیل خواهند داد، گرچه فکر میکنم اصطلاح رساتران دولت «اتحاد ملی» باشد، و یا گاهی اسم دولت «مشارکت ملی» زمزمه میگردد و زمانی هم از دولت «ائتلافی» یادآوری صورت میگیرد. نخست ببینیم که ما چه میخواهیم ساز و سامان بدهیم تا چه اسم و عنوانی برای آن مسما و زیبنده بوده و مناسب باشد.

از «وحدت ملی» شروع میکنیم، زیرا این عنوان بیشتر چسپ داشته و زود مورد توجه قرار میگیرد، وحدت در حوزه سیاسی معنای ادغام کامل دو یا چند جناح را در یک مسیر و مشی واحد افاده خواهد کرد، وحدت یگانگی و واحد شدن طوایف، تبارها، مذاهب و... را در یک گروه کثیر انسان ها بنام ملت مبین خواهد بود، این وحدت در قلمرو یک کشور وقتی مطرح خواهد شد، که یک خط و مشی یگانه و واحد توسط یک ارگان به هم وابسته و یگانه به منصفه عمل در آید، و باز حکومت وحدت ملی زمانی مطرح خواهد گردید که حوادث و خیمی به وحدت یک ملت صدماتی زده باشد که به الحمد الله ما در چنین حالتی نبوده ایم و یا باز مطرح کردن نزدیک شدن دو جناح سیاسی این ظن را ایجاد میکند که پس تمایلات و فعل و انفعالاتی بوده باشد که محل وحدت ملی بوده اند و ما در برابر آن دست به ایجاد حکومت وحدت ملی بزنیم تا از هم پاشیدن ملت را جلوگیری کرده باشیم

باید درست فهمید که بحران میان تیم ها و سیاستمداران به هیچ وجه بحران میان مردمی نخواهد بود بلکه این بحران از حوزه اختلافات میان تیم ها در میان مردم سرایت خواهد کرد، پس واقعیت مؤید این رویداد است که تفاوت های سیاسی تیم ها، اختلاف میان مردمی نیست، بلکه آن کشمکش است که از حوزه سیاست به مردم تسری یافته باشد. بالنتیجه لذا اتحاد دو تیم انتخاباتی در وحدت مردم اثر محدودی خواهد داشت ولی به هیچ وجه وحدت ملی را که خود مفهوم مستقلی است و شکر خدا سر جای خود است، مبین نخواهد بود. این هم صراحت دارد که نزدیک شدن دو تیم انتخاباتی به هیچ معنای ادغام کامل یکی در دیگر اش نمی باشد بلکه هر جناحی در موضع دیدگاهی و آرمانی خود باقی میماند، به چنین به هم پیوستن نمیتوان اصطلاح «وحدت» را سخاوتمندانه به کاربرد.

«اتحاد ملی» اصطلاح دیگری است که به گاهی از آن یاد میگردد، حکومت اتحاد ملی به آن حکومتی اطلاق می شود ( با تأیید کامل توضیحات استاد نصرالله ستانکزی حقوقدان و مشاور حقوقی ریاست جمهوری در توصیف اصطلاحات حکومت های اتحاد ملی و ائتلافی) که کشوری از یک بحران سیاسی نظامی برون آمده و فاقد ابزارهای حقوقی و قانونی برای سر و سامان دادن یک حکومت معیاری باشد، در چنین یک حالتی تمام جناح ها و تمایلات مختلف موجود در آن کشور در تأسیس یک حکومت دست به دست هم میدهند، در آن حالت هم نقش و سهم هر یک از جناح ها و تمایلات در گذشته و حال کشور در نظر گرفته میشود، در حکومت اتحاد ملی هر حزب، جناح و تیم در جای خود باقی می ماند، یعنی آنها در همدیگر ادغام نمیشوند. در ممالکی که فرهنگ عمومی و سیاسی در آن ها متکاملتر باشد سعی به عمل می آید در استخدام کادر های اساسی حکومت، متخصصین و اهل مسلک نصب گردند، یعنی به نحوی بر غیر سیاسی بودن آن مرحله بیشتر تأکید میشود، نه آنکه در اتحاد صرفاً نقش خود را توسعه دهند. دیده

میشود که نمیتوان اصطلاح حکومت اتحاد ملی را نیز برای حکومت رویایی دوتیم انتخاباتی به کار گرفت، زیرا ما صد شکر خداوند ج که فاقد ابزار های حقوقی و قانونی نیستیم، قانون اساسی و سایر قوانین ما موجود بوده و دارای اعتبار کامل میباشند و در اعتبار آنها نه باید شک نمود و یا شکلی ایجاد کرد و تردیدی داشت. اگر عده ای از هموطنان و بعضی از سیاستمداران ما از اصطلاح حکومت وحدت ملی صحبت میکنند، این صحبت ها یا به این دلیل است که حکومت مورد توجه ایشان را برای مردم ما خواستنی و ایده آل معرفی کنند، یا به علت آن است که از ضعف کاربرد نام اتحاد ملی برای آن اندیشه دارند و یا هم شاید فرق «وحدت» و «اتحاد» را نمی دانند، تا مناسب بودن این یا آن اسم را برای حکومت خود خواسته ایشان مناسب بدانند، تعبیر عده ای از تمایلات دیگر سیاسی نیز از حکومت وحدت ملی، همان معنی اتحاد ملی بوده است که همه خواهان سهم و حق خود در آن میباشند، شاید علت دیگر کاربرد اصطلاح وحدت ملی به عوض اصطلاحات دیگر این هم بوده باشد تا دیگران خویش را برای شرکت در آن مستحق خیال ندانند.

اصطلاح «حکومت ائتلافی» نام دیگری است که بعضی از اهل خبره موضوع، به آن اشارتی داشته اند، حکومت ائتلافی به آن حکومتی گفته میشود که در نتیجه انتخابات، هیچ یک از جناح ها و احزاب، اکثریت لازم را برای تشکیل یک حکومت بدست نیآورند، و ناگزیر باشند، با جناح ها و احزاب دیگر «ائتلاف» کنند تا قادر به گرد آوردن یک اکثریت لازم شوند، دیده میشود که حضور نقش اکثریت و اقلیت در «حکومت ائتلافی» بیانگر آن است که پس غالباً محل تأسیس حکومت های ائتلافی نظام های پارلمانی باشند، که اکثر آ این وقایع در همچو نظام های روی میدهد (نظام های آلمانی و ایتالیایی و...) زیرا پارلمان های نظام پارلمانی هستند که در تشکیل حکومت ها صلاحیت اساسی دارند، ائتلاف نیز با حفظ مواضع کامل سیاسی و دیدگاهی صورت میگیرد، منتها جناح های موثلفه غالباً روی یک پلتفرم مشخص موافقت میکنند تا نقش و سهم کاری و آرمانی هر یک در دولت روشن باشد، فقدان این پلتفرم و یا نقض آن باعث بحران های سیاسی حکومتی خواهد شد و برون آمدن یک جناح از ائتلاف سبب از میان رفتن اکثریت گردیده زمینه استعفای حکومت را بار خواهد آورد، در تن دادن به ائتلاف عنصر ناگزیری یا مجبوری وجود دارد، در حالیکه در حکومت های اتحاد ملی این عنصر ناگزیری به نظر نمی رسد. می بینیم که ما دارای یک نظام پارلمانی نیستیم که در آن از حکومت ائتلافی سخن زد، اما واضح است که پیوستن دو تیم انتخاباتی (تیم تحول و تداوم و تیم اصلاحات و همگرایی) بدون شک یک ائتلاف خواهد بود، که هر تیم در مواضع آرمانی و دیدگاهی شان قرار خواهند داشت و به هیچ وجه در همدیگر مدغم نخواهند شد، چنین اتحادی بر اصل های اکثریت و اقلیت استوار نبوده و نیز در آن عنصر ناگزیری برای ایجاد یک حکومت به چشم نمی خورد زیرا همانکه بیش از 50 فیصد آرا را بدست آورده باشد، اصولاً برای تشکیل حکومت ناگزیر به «ائتلاف» با جناح دیگر نیست، اما با وجود بُرد یک نامزد باز هم اگر «ائتلافی» صورت میگیرد، محل پرسش های زیادی را باز خواهد کرد. اینکه چرا ما به این جا رسیده ایم همه می دانیم.

اصطلاح دیگری که بر سر زبان ها رائج شده است، واژه «مشارکت» و «مشارکتی» است، این لغت در این دوره های اخیر در قلمرو ادبیات سیاسی ما وارد گردیده است، مشارکت به معنی سهم گیری و حصه گرفتن اتباع و شهروندان در مسایل و امور وطن ایشان منجمله در امور سیاسی کشور را میرساند، بدون تردید تمام شهروندان یک مملکت حق مسلم دارند تا در امور کشور سهم گرفته و مکلفیت های قانونی را که بر عهده میگیرند ایفا نمایند، این «مشارکت» واقعاً یک سهم گیری معیاری، طبیعی و عادی است که نه افاده اتحاد را دارد نه افاده ائتلاف را و نه هم مفهوم شریک شدن در رهبری حکومت مطروحه را. «مشارکت ملی» به آن معنی خواهد بود که تمام مردم در داعیه ها و آرمان های ملی سهم داده شوند، و یا تمام مردم یک کشور در امور عمومی سرتاسری و ملی مشارکت نمایند، این اصطلاح از نظر من انتقال دهنده کدام حق و صلاحیت استثنایی برای یک شخص و یا یک تیم نخواهد بود، چونکه چنین حقی را از قبل همه در حدود قانون دارا اند. من در حوزه حقوق اساسی، به همین مفاهیم اصطلاح «مشارکت» آشنایی دارم که در چند ماده از قانون اساسی کشور فرانسه نیز تقریباً به همین معنی به کار رفته است. اگر به آنچه که به «نظریه مشارکت» معروف است مراجعه کنیم که بر میگردد به شیوه تعبیر نا صحیح ژاکوبین ها، از نظریات ژان ژاک روسو، ( آنان به نحو مستبدانه نظریات موصوف را تعبیر میکردند) ما به نتایج نامطلوبی خواهیم رسید. به هر ترتیب در استعمال اصطلاح «مشارکت» باید محتاط بود، زیرا عده ای به فکر آن خواهند بود تا نیات دلخواه خود ایشان را از این اصطلاح برون بیاورند.

طوریکه دیده میشود به سختی میتوان اصطلاحی را برای این نزدیکی دوتیم مناسب یافت، فقط اصطلاح «حکومت ائتلافی» خواهد بود که استثنائاً وضعیت آن را معرفی کند.

مسئله دیگری که کمی مبهم می نماید، انطباق و یا عدم انطباق و یا مطابقت چنین یک حکومتی با قانون اساسی نافذ کشور است، زیرا قانون اساسی ما به طور عمده یک نظام ریاستی را مجاز دانسته است که در چنین نظامی ائتلاف دو جناح در اتخاذ تصمیم، خیلی دشوار می نماید، زیرا در نظام ریاستی رئیس جمهور است که همه اختیارات حکومت را درید خود دارد، اگر ما از ایجاد یک پُست «ریاست وزراء»، «ریاست اجرایی» یا پُستی معادل پُست صدارت حرف میزنیم، تا حال که حال است در قانون اساسی کشور، ماده و حکمی که چنین امکانی را قانوناً فراهم سازد به چشم نمی خورد، بعضاً برای ایجاد چنین پُستی به موادی در قانون اساسی استناد میشود که اساساً نمیشود این

مواد را متکای ایجاد «ریاست اجرایی» قرار داد. برای روشن شدن موضوع به دو مطلب زیر باید نگاهی انداخت - آیا کدام ماده در قانون اساسی میتوان یافت که پستی مشابه پست «ریاست اجرایی» را به نحوی توجیه نماید؟؟ - آیا در قانون اساسی موجود، صلاحیت های رئیس جمهور قابل تفویض یا قابل انتقال به مقام و یا شخص دیگری است یا نه؟؟ اگر است در چه شرایطی؟؟

در باره سوال اول باید توضیح نمود که ، گاهی قبل از انتخابات ریاست جمهوری سال 2009 میلادی پروژه ایجاد پست مشابهی به بند 20 ماده 64 قانون اساسی فعلی (ماده صلاحیت ها و وظایف رئیس جمهور) استناد میگردد که مشعر است: «تاسیس کمیسیون ها به منظور بهبود اداره کشور مطابق به احکام قانون» و وقتی به محتوای این فقره و به جایگاه آن در قانون، در فصل مربوط و در خود ماده 64 نگاه عمیق انداخته شود، محتوای این فقره به احتمال قوی ملهم خواهد بود از اندیشه کمیسیون های کاملاً تخصصی که نظیر آن در بسیاری از کشور ها وجود دارد؛ این کمیسیون ها از نظر موقعیت اداری نسبت به وزیر به مراتب در مدرج کمتری قرار دارند، که فاقد هرگونه توانایی تصمیم سیاسی میباشند، اما در رونق دادن کار اداره و ایجاد تسهیل امور آن و دادن مشوره به وزیر نقش مهم را دارا اند، اما مشوره و نقش ایشان بالای وزیر ماهیت الزامی ندارد، به احتمال قوی که تفویض صلاحیت تاسیس چنین کمیسیون ها برای رئیس جمهور، صرف جهت «بهبود اداره» بوده است، که به هیچ وجه نمی توان از آن ایجاد «ریاست اجرایی» را استخراج کرد، و باز موقعیت این فقره از آن فقره که از صلاحیت تعیین وزرا در آن ماده حرف میزند، فاصله زیاد دارد، حتی این فقره 20 در ردیف صلاحیت های متفرقه رئیس جمهور قرار داده شده است، که به هیچ صورتی نمیتوان استنباط کرد، منظور قانون گذار در آن، تاسیس حتی پستی معادل پست وزیر بوده باشد. شاید یکی از علل کوچک صرف نظر کردن ایجاد پست معادل ریاست وزرا در آن وقت و عدم تحقق آن پروژه هم همین مسایل بوده باشد. به هر ترتیب ممکن نخواهد بود که یک پروژه به روی کاغذ مانده را که اصلاً هیچگونه اتکای مستدل و اصولی قانونی نداشت و هرگز به واقعیت نه درآمد، سابقه چنین پروسه و انمود کنیم، بالنتیجه از نظر قاصر بنده از قانون اساسی فعلی ماده را که بر اساس آن پست «ریاست اجرایی» را ایجاد کرد، نمیتوان بدست آورد، در این مورد ما از نزد قانون اساسی خود دست خالی بر خواهیم گشت.

مسئله دیگر سوال تفویض صلاحیت رئیس جمهور به یک مقام پائینتر از خود اوست که آیا این تفویض صلاحیت را قانون اساسی اجازه میدهد و یا خیر؟؟ زیرا رئیس جمهور هم مسوؤل مراقبت اجرای قانون اساسی ( ماده 64 فقره اول ) است و هم مکلف است دقیقاً قانون اساسی را رعایت کند، رئیس جمهور باید در کار و اجراءات خود قانونیت آن را طبق قانون اساسی بسنجد، تفویض صلاحیت نیز یکی از عملیه های اهم دولتی و اداری بالاخص در نظام های ریاستی است که رئیس جمهور مکلف به اجرای احکام قانون اساسی در این زمینه میباشد، زیرا تصامیم نهایت عمده و حیاتی کشور به همین مقام ریاست جمهوری تعلق دارد؛ امر اول اعطای دولت، مقام تقریر تمام مأمورین عالی رتبه، تعیین پالیسی کشور در تمام زمینه ها، تعیین خط و مشی و تحقق آن همه و همه در ید صلاحیت رئیس جمهور است، حال انتقال و تفویض این صلاحیت ها را که به خود رئیس جمهور توسط قانون اساسی اعتماد شده است، آیا موصوف خواهد توانست این صلاحیت ها را به طور قسمی و یا کلی به شخص و یا مقام «قانونی» دیگری تفویض نماید و یا انتقال دهد؟؟

پاسخ قانون اساسی در این مورد روشن است، مواد 67 و 68 آن در این زمینه احکام صریح دارد که این مواد را به خاطر اهمیت آن در اینجا تذکر داده و بعداً در محتوای آن داخل میگردیم، ماده 67: «در صورت استعفاء، عزل یا وفات رئیس جمهور و یا مریضی صعب العلاجی که مانع اجرای وظیفه شود، معاون اول رئیس جمهور صلاحیت و وظایف رئیس جمهور را به عهده می گیرد.

رئیس جمهور استعفای خود را شخصاً به شورای ملی اعلام می نماید. تثبیت مریضی صعب العلاج توسط هیئت طبی با صلاحیت که از طرف ستره محکمه تعیین می گردد، صورت می گیرد.

در این حالات در خلال سه ماه انتخابات، به منظور تعیین رئیس جمهور جدید طبق ماده شصت و یکم این قانون اساسی برگزار می گردد.

معاون اول رئیس جمهور در زمان تصدی به حیث رئیس جمهور مؤقت امور ذیل را انجام داده نمیتواند.

1- تعدیل قانون اساسی

2- عزل وزرا

3- مراجعه به آرای عامه

معاونین رئیس جمهور میتوانند مطابق به احکام این قانون اساسی خود را به ریاست جمهوری کاندید نمایند.

در صورت غیاب رئیس جمهور، وظایف معاون اول توسط رئیس جمهور تعیین می گردد.»

ماده 68 قانون اساسی: «هرگاه یکی از معاونین رئیس جمهور استعفا و یا وفات نماید عوض وی شخص دیگری توسط رئیس جمهور به تأیید ولسی جرگه تعیین می گردد.

در صورت وفات همزمان رئیس جمهور و معاون اول وی، بالترتیب معاون دوم، رئیس مشرانو جرگه، رئیس ولسی جرگه و وزیر خارجه یکی بعد دیگری مطابق به حکم مندرج ماده شصت و هفتم این قانون اساسی وظایف رئیس جمهور را به عهده می گیرد.»

به طور خلاص بر اساس احکام مواد شصت و هفتم و شصت و هشتم قانون اساسی در عملیه تفویض صلاحیت رئیس جمهور دو قید وجود دارد؛ قید اول حالت وضعیت رئیس جمهور است؛ که موصوف استعفاء کند، وفات نماید و مصاب به مریضی صعب العلاج باشد، که آنهم توسط هیأت طبی با صلاحیت باید تثبیت شود، و یا عزل شود و دیگر رئیس جمهور برای مدتی غایب باشد( به مسافرت رفته باشد به رخصتی رفته باشد و...) در قسمتی از ماده شصت و هفتم آمده است که معاون اول حین اجرای وظیفه به حیث رئیس جمهور مؤقت صلاحیت بعضی از امور را نمی داشته باشد. قید دوم در ماده شصت و هشتم مشخص شده است که صلاحیت و وظایف رئیس جمهور در حالات متذکره فوق به کدام مقامات قابل تفویض است؛

به این صورت تفویض صلاحیت رئیس جمهور در حالت عادی( به غیر از حالات استعفاء، عزل، مریضی صعب العلاج و وفات وی) توسط خودش صرف و صرف در حالتی قانونی است که خود او به غیابت برود. قانون اساسی دقیقاً مشخص کرده است که صلاحیت رئیس جمهور در چه حدودی برای کدام شخصیت های مقامات بلند قابل تفویض خواهد بود، رئیس جمهور حدود صلاحیت و وظایف رئیس جمهور مؤقت را قبل از رفتن به غیابت، خود تعیین میکند، ولی باز هم، رئیس جمهور مؤقت حایز صلاحیت های نیست که قانون اساسی از قبل برای وی منع نموده است.

بلاخره باید به وضاحت روشن ساخت که تفویض صلاحیت رئیس جمهور بنابر دلایل و استدلال فوق بر اساس قانون اساسی ممکن نخواهد بود، چه انتقال و تفویض این صلاحیت ها به طور جز به جز، مشخص و به صورت دقیق در قانون اساسی پیش بینی شده و مشخص گردیده است؛ هم از نظر حالات و هم از نظر اینکه کدام مقامات میتوانند، محل این تفویض و انتقال صلاحیت قرار گیرند، قانون گزار در این مورد به اندازه سخت گیر و حساس بوده است که از قبل تمام حوزه های دیگر را به حیث سبب و علت توجیه تفویض و انتقال صلاحیت کلی و یا قسمی رئیس جمهور به شخص دیگری بسته است، یعنی مثلاً ذکر نشده است که رئیس جمهور خود، مخیر است یا اختیار آنرا خواهد داشت تا در حالات غیر از حالات تعیین شده قانون اساسی بتواند، اختیارات اش یا بخشی از اختیارات اش را به شخصیت های غیر از اشخاص تعیین شده در قانون تفویض کند. رئیس جمهور بر اساس احکام صریح قانون اساسی کشور اجازه ندارد تا به غیر از حالات پیش بینی شده آنها فقط برای همان اشخاص فهرست شده در قانون، صلاحیت ها و وظایف خود را به کدام شخص دیگر منجمله پست موهوم «ریاست اجرایی!!» تفویض نماید و یا انتقال دهد. در این مورد درب های قانون اساسی برای پاسخ مثبت به طرفداران انتقال صلاحیت های رئیس جمهور به مقام دیگری بسته است.

میرهن است که برای دریافت یک راه حل باید به ابزار های سیاسی نیز توجه نمود، اما این ابزار های سیاسی بایستی در چارچوب قوانین کشور بالخاصه قانون اساسی شکل داده شوند، زیرا که مراعات اصول قانونی، سطح اعتبار و منزلت حکومت مطروحه را بلند خواهد برد، اما موازین و تاکتیک های سیاسی نباید مغایر قانون گزیده و انتخاب گردند، که بی ارزش سازی قانون به بی ارزشی نظام و حکومت خواهد انجامید، این موضوع در اول این نگارش نیز تأکید شده است.

تعدیل قانون اساسی و تعبیر نظام بحث دیگر نیست که تاهنوز آغاز نگردیده است، ارزیابی آن به موقع اش به عمل خواهد آمد.