

نظارت رئیس جمهور بر تصمیم گیریهای نوعی قوه مجریه:

کاستی های قانونی

پروانه تیلا

مقدمه

در کنار سایر موارد نظارتی مقرر در قانون اساسی و قوانین عادی بر تصمیم گیریهای نوعی قوه مجریه (نظارت قضات، دیوان عدالت داری، ریاست مجلس و شورای نگهبان)، یکی از ناگفته‌های نظم حقوقی کشور، نظارت رئیس جمهور و سازوکار این نظارت جهت تضمین انطباق عملکرد این قوه با قانون (نظارت دورنی یا خودارزیابی قانونمداری) است. این نظارت، حاصل نظم اداری و انضباط مبتنی بر اصل سلسله مراتب است و مسئولیت‌های قانونی رئیس جمهوری نیز چه در بعد عالی آن یعنی نظارت بر حسن اجرای قانون برتر (قانون اساسی) و چه در بعد حداقلی آن یعنی نظارت بر قوه مجریه، التزام وی به این گونه نظارت‌ها و حتی ضرورت منطقی و یا الزامی بودن انجام آنها از نظر حقوقی را مستدل می‌سازد.

دلایل سکوت منابع حقوقی نسبت به این نظارت ضروری و مؤثر چیست؟ عدم تمرکز امور اداری و اجرایی در قانون اساسی ۱۳۵۸ چه تأثیری بر استمرار سکوت مذکور در قانون اساسی پس از بازنگری داشته است؟ آیا در پرتو نظم حقوقی کنونی، این گونه نظارت قابل دفاع است؟ پیامدهای انجام آن بر عدم اعمال مسئولیت سیاسی رئیس جمهوری چیست و در صورتی که در مقام دفاع از آن برآمده و تکوین آن را ضروری بدانیم (که چنین هم هست)، نحوه اعمال بایسته این نظارت چگونه خواهد بود؟

برای پرداختن به وضعیت حقوقی نظارت رئیس جمهور بر اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای، نخست دلایل و ضرورت‌های وجودی آن و سپس نحوه رفع سکوت و خلاء حقوقی موجود را به صورت مختصر بررسی خواهیم کرد.

۱- ضرورت‌های وجودی نظارت

رئیس جمهور بر آیین‌نامه‌ها

رئیس جمهور، عالیترین مقام کشور پس از مقام رهبری و مسؤول مستقیم و اصلی قوه مجریه و حتی مسؤول اجرای قانون اساسی است. در پرتو این جایگاه و موقعیت رسمی است که نظارت وی بر اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای یعنی تصمیم‌گیریهایی نوعی قوه مجریه و سازمان اداری کشور ضرورت خود را نمایان می‌سازد.

در کنار این موارد، مسؤولیت سیاسی وی در مقابل مجلس شورای اسلامی در قبال عملکرد فردی خود یا اقدامات فردی و جمعی دولت و ارکان آن به همراه مسؤولیت مردمی مقرر در اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی نیز به نوبه خود، وجود چنین ساز و کار نظارتی را توجیه می‌نماید.

تکلیف قوه مجریه در سازماندهی به امور اجرایی کشور و تأمین حسن جریان امور اجرایی متضمن حق ابتکار و خلاقیت نیز هست و حق مذکور برآیند و مقتضای

ذات امور اجرایی است. به همین خاطر است که مقتضیات مذکور از نگاه قانونگذاران کلیه کشورها دور نمانده و بر مبنای عقلانی برای تعمیم جلوه‌هایی از اختیارات شبه تقنینی به قوه مجریه تبدیل شده است. اما در این میان، مقصود از قوه مجریه در نظامهای مختلف حقوقی، ساختارهای سازمانی واقع در اندرون دستگاه عظیم اجرایی است و از این رو، ضروریات مذکور را نمی‌توان اساسی محکم برای صلاحیت تصمیم‌گیری شبه تقنینی ریاست قوه مجریه تلقی کرد.

از طرف دیگر، فقدان حق تصمیم‌گیری نوعی مستقل برای رئیس جمهور، مانع نظارتهای وی بر تصمیم‌گیریهایی نوعی درون قوه نیست. ریاست وی بر قوه مجریه و پذیرش مسؤولیت مدیریت عالی آن، نه تنها چنین نظارتی را توجیه می‌نماید بلکه اساساً آن را ضروری و لازم می‌سازد. رئیس جمهور اسلامی ایران، مسؤول عالی مدیریت امور اجرایی کشور و در واقع، پس از رهبری بالاترین مقام رسمی کشور تلقی می‌شود.

فراغ بال و رها از نظارتها و کنترل‌های رئیس جمهور، حتی با فرارفتن از محدوده اختیارات خویش یعنی گذر از محدوده مقرر در مصوبات هیأت وزیران با وظایف و مسؤولیتهای خویش براساس قوانین و مقررات، تصمیم‌گیری نمایند. این امر چیزی جز یک ارزیابی منفی از مدیریت و دستاوردهای عملکرد رئیس جمهور نخواهد بود.

۲- طرق اعمال نظارت رئیس جمهور بر آیین‌نامه‌ها

نظارت رئیس جمهور، متضمن تأمین و تضمین دو ضرورت اساسی است. اولاً، استثنایی بودن صلاحیت آیین‌نامه‌سازی و محدودیت دامنه آن نسبت به قانون ایجاب می‌کند که آیین‌نامه‌های قوه مجریه با قانون و ترتیبات آن مطابقت داشته و یا مغایرت نداشته باشند. ثانیاً، اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی در معنای کامل آن به همراه لزوم حفظ اقتدار امور اداری کشور و هماهنگی ارکان قوه مجریه در تأمین و اجرای مقاصد،

اعمال مدیریت عالی مذکور به معنای تعمیم اختیارات وی در کنترل تمامی ساز و کارهای اندرون قوه بوده و از منظر نگرش بیرونی به قوه مجریه، این نظارت را امری الزامی می‌نماید. عموم اعضای تشکیل دهنده جامعه ایران، عملکرد قوه مجریه در کلیت آن و تمامی ساختارهای آنرا، اعمالی مبتنی بر سیاستهای کلی مصوب و مورد تأیید رئیس جمهور می‌دانند و براین اساس،

نخواهند پذیرفت که ریاست جمهوری از محتوای نامشروع و غیرقانونی مصوبات هیأت دولت، وزرا یا کمیسیونهای متشکل از چند وزیر بی اطلاع باشد. اطلاع وی از کلیه تصمیمات آیین‌نامه‌ای قوه مجریه، اصل و نکته‌ای کاملاً مفروض است که فرض آن از نظارت طبیعی مقام ما فوق بر سلسله مراتب پایین تر نشأت می‌گیرد.

ملت و ارکان غیراجرایی حکومت، اقدامات ریز و درشت قوه مجریه را اصولاً منسوب به رئیس جمهور می‌دانند. از نظر اصول مدیریتی نیز جز این نمی‌توان نظر داد. اگر مقامات صالح آیین‌نامه ساز قادر باشند با

وظایف و سیاستهای کلی اجرایی کشور، سازگاری درونی آیین‌نامه‌ها یعنی مطابقت مواد مادون آنها با مصادیق برتر آیین‌نامه‌های را کاملاً طلب می‌کند.

برای تأمین دو ضرورت مذکور، رئیس جمهور باید شاخص و معیارهای عمده و پایه‌ای مربوط به سازماندهی امور عمومی را هم با نگرش بیرونی (تأمین ارکان و ضروریات حقوقی مندرج در قوانین اساسی و عادی) و هم با ملاحظات درونی (پیروی کلیه تصمیمات قوه مجریه از نظم حقوقی واحد، همگن و یکپارچه) مورد توجه قرار دهد. با این که در این جا میان نقش وی در نظارت درونی و در حوزه امور اجرایی و سازمان اداری کشور واجد ضرورت و اهمیت بیشتری می‌نمایاند لیکن جلوه‌های بیرونی نظارت مذکور که نه تنها خارج از ملاحظات قوه مجریه بلکه فراتر از قوای سه گانه کشور می‌باشد، به نقش وی اهمیتی فراقوه‌ای می‌دهد. رئیس جمهور تجلی مستقیم اراده ملت و نماد عزم و شخصیت کشور در رابطه با سایر دولت - ملتها است.

از این جهت است که اهتمام وی در تأمین اجرای قانون اساسی و سایر قوانین مهم و ارگانیک کشور و نظارت بر حسن اجرای آنها، نه تنها منطقی و عقلانی بلکه ضروری و الزامی می‌گردد.

نظارت رئیس جمهور بر آیین‌نامه‌ها از حیث مطابقت آنها با قانون اساسی و قوانین عادی کشور، اگرچه در پرتو شخصیت فراقوه‌ای وی، موجه می‌گردد لیکن هنوز فرهنگ سیاسی کشورمان آن قدر بلوغ نیافته است که این جایگاه سیاسی - حقوقی ریاست جمهوری را از سمت وی در قالب قوه مجریه (به عنوان رئیس یکی از قوای حکومتی نه چیزی فراتر از آن) تمیز دهد. هرگاه رئیس جمهور از عدم اجرای برخی اصول قانون اساسی توسط نهادهای حکومتی، اظهار ناهرسندی می‌کند و یا تذکر می‌دهد، با حربه تفکیک و استقلال قوا به اقدامات وی پاسخ داده می‌شود و نظارتهای فراقوه‌ای وی، به رغم مبانی مصرح آن در خود قانون اساسی، فاقد فلسفه

عقلانی، منطق حقوقی و یا توجیه سیاسی قلمداد می‌گردد.

با این حال، مسیر اعمال نظارت‌های مذکور در حوزه صلاحیت آیین‌نامه‌ای قوه مجریه، خالی از موانع مذکور است. اگر تفاسیر و تعبیر متفاوت و ناهمگن برخی قوا از بنیادهای حقوقی کشور (بویژه نهادهای حقوقی بنیادین مقرر در قانون اساسی) مانع از اعمال مؤثر نظارت‌های فراقوه‌ای رئیس جمهور و شخصیت ملی وی می‌باشد، درخصوص دقت عمل وی بر رعایت ترتیبات مذکور توسط تمامی ارکان و اعضای قوه مجریه، دیگر چندان مشکلی نیاید وجود داشته باشد. مدیریت عالی رئیس جمهور در امور اجرایی و اداری کشور (با حفظ امور اجرایی و اداری در صلاحیت رهبری)، چنان قدرتی به وی می‌دهد که بتواند ارکان آن رابه تبعیت از تعبیر وی از بنیادهای حقوقی کشور ملزم نماید.

به همین جهت، به نظر می‌رسد که این گونه نظارت‌ها نه تنها فاقد موانع نظری حتی عملی است بلکه با فراهم کردن بسترهای

سیاسی و حقوقی، رئیس جمهور را به انجام اشتغالات ناشی از شخصیت فراقوه‌ای وی رهنمون خواهد ساخت.

شناسایی کامل این شخصیت، مستلزم تحول در فرهنگ جامعه است. قوه مجریه با سازوکارهای طویل و ساختارهای اندامی وسیع خویش که بخش اعظمی از اشخاص تشکیل دهنده جامعه را در خود جای داده است، در این روند فرهنگ سازی نقش بسیار مؤثری ایفا می‌کند. از این رو، رئیس جمهور می‌تواند با تقویت نظارت‌های فراقوه‌ای خویش بر عملکردهای قوه مجریه، آن جلوه از شخصیت خود را بهتر پروراند و زمینه‌های همسازی افکار عمومی با آن رافراهم آورد. پس از آن است که سایر ارکان حکومت (که اغلب از مبانی مردمی اعمال اقتدار، بی بهره نیستند)، به جهت رعایت اراده ملی به شناسایی شخصیت مذکور تن خواهد داد.

با توجه به آنچه گفته شد، در نظارت رئیس جمهور بر آیین‌نامه‌ها باید دو نکته را مورد توجه قرار داد. اولاً، نظارت وی

برخلاف سایر نظارت‌های حاکم بر آیین‌نامه‌ها، شامل کلیه مصادیق آیین‌نامه و تمامی اشخاص آیین‌نامه ساز است. ثانیاً، دامنه و گستره آن هم درباره مطابقت با قوانین (اساسی و عادی) است، و هم عدم ناسازگاری آنها با مصوبات برتر قوه مجریه.

مربوط به آیین‌نامه‌ها، نظر کلیه نهادهای صالح و ذیربط را مدنظر قرار دهند و از این حیث، مانع از آن شدند که مثلاً دستاورد تلاش جمعی هیأت وزیران در اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای، با وظایف قانونی برخی از نهادهای اجرایی مغایرت داشته باشد. این ماده مقرر می‌دارد:

اول: نظارت پیشینی بر تصویب

آیین‌نامه‌ها

یکی از بهترین و منطقی‌ترین راه‌های نظارت مؤثر رئیس‌جمهور بر اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای - که با اصول حقوقی نیز سازگارتر (از نظارت‌های پس از تصویب) است -، آن است که به مقتضای ضرب‌المثل «علاج واقع را قبل از وقوع باید کرد»، از فرارفتن آیین‌نامه‌ها از محدوده‌های قانونی و سایر مقررات برتر دولتی، پیشگیری و جلوگیری شود. بستر برخی از ترتیبات این نظارت در مقررات دولتی آمده است. به عنوان مثال، ماده ۲۳ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، مقرر کرده تا کمیسیون‌های داخلی هیأت وزیران هنگام بررسی پیشنهادهای

«در صورتی که موضوع لایحه و

یا تصویب‌نامه پیشنهادی با

وظایف مستقیم دیگر

وزارتخانه‌ها یا سازمان برنامه و

بودجه و یا سازمان امور اداری و

استخدامی مرتبط و یا قانوناً

موکول به موافقت آنها بوده و یا

بار مالی داشته باشد دفتر هیأت

دولت حسب مورد قبلاً نظر

وزارتخانه یا سازمانهای مذکور

را کسب و همراه با موضوع

مربوط در کمیسیون یا

کمیسیونهای ذیربط مطرح

می‌نماید.»

گستره ماده مذکور صرفاً محدود به مصوبات هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر بوده و شامل آیین نامه های وزارتی نمی شود. تشخیص این که چه نهادهایی با پیشنهادهای مطروحه در کمیسیونهای داخلی هیأت دولت، «ذیربط» تلقی می شوند نیز بر عهده دفتر هیأت دولت تلقی شده است که زیر نظر معاون اول رئیس جمهور قرار دارد. ضروریات مورد توجه این ماده به مسأله صلاحیت آیین نامه سازی نیز مربوط می شود. بنابراین، در تنظیم محتوای آیین نامه ها در کمیسیونهای داخلی هیأت دولت باید وظایف کلیه ارکان قوه مجریه (بر حسب

مشاوره حقوقی به کمیسیونهای دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی، کمیسیونی به عنوان «کمیسیون حقوقی» با مسؤولیت معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهور تشکیل می گردد اعضا کمیسیون مزبور از میان حقوقدانان مجرب تعیین و با حکم معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور منصوب می شوند و هر یک از آنها مسؤولیت مشاوره یکی از کمیسیونهای دولت را عهده دار

قوانین و مقررات) و شرایط مقرر در قوانین مدنظر قرار گیرد. لیکن رئیس جمهور در این خصوص، نظارت مستقیم و چندان ملموس و مؤثری ندارد و این امر در ماده ۲۱ آیین نامه داخلی هیأت دولت مطرح شده که مقرر می دارد:

«به منظور تطبیق پیشنهاد

تصویب نامه ها و لوایح و ارائه

آنچه در ماده ۲۱ فوق آمده، بهترین مبانی لازم برای اعمال نظارتهای مؤثر بر مطابقت آیین نامه ها با قوانین و مقررات برتر قوه مجریه را فراهم کرده است. گرچه این نظارت صرفاً شامل مصوبات هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر می باشد ولی باید ترتیبات لازم برای تعمیم آن به

آیین‌نامه‌های وزارتی نیز فراهم شود. جالب اینجاست که نمایندگان ویژه رئیس جمهور نیز به رغم استقلال جایگاه آنها از اشخاص صالح به وضع آیین‌نامه، مشمول مشاوره حقوقی مقرر در آن ماده هستند. این امر موجب می‌شود که مطابقت تصمیمات نمایندگان ویژه با قوانین و مقررات، تقویت یابد.

بخش مهمی از نظارت رئیس جمهور (و یا افراد تحت نظر وی) بر آیین‌نامه‌های دولتی، از مدیریت جلسات هیأت وزیران نشأت می‌گیرد. وی به هنگام طرح تصویب آیین‌نامه‌ها در دستور کار هیأت وزیران، می‌تواند ضمن دخل و تصرف در محتوا و یا

شکل آنها، هم زمان مطابقت آنها با مفاهیم و اصول حقوقی مورد نظر خود را به انجام رساند.

در مورد آیین‌نامه‌های وزارتی، به نظر می‌رسد که بهتر است آیین‌نامه‌های وزارتی قبل از آن که به تصویب وزیر مربوط برسند، متن پیش نویس نهایی آن جهت اظهار نظر برای رییس جمهور ارسال گردد و رئیس

جمهور با استفاده از مجموعه‌ای به نام «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات قوه مجریه با قوانین و مقررات» ضمن اعمال نظارت، نظر خود را در مورد قانونی بودن یا نبودن آنها اعلام نماید تا پس از آن، برحسب نظر رئیس جمهور، متن آیین‌نامه مذکور تغییر یافته و مراحل آن تکمیل گردد و یا آن که رئیس جمهور، رأساً یا از طریق هیأت وزیران، دستورالعملی را در خصوص نحوه اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای وزرا تصویب نماید و بدین طریق، محدوده عمل آنها را مشخص سازد.

ب: نظارت پسینی بر تصویب

آیین‌نامه‌ها

به رغم آن که بهترین نظارت، آن است که قبل از تصویب یعنی در جریان پیشنهاد، بررسی و تصویب صورت پذیرد لیکن نظارت پس از تصویب نیز به جهات مختلف، مفید و حتی ضروری است. نظارت قبل از تصویب پیشنهادی بویژه در خصوص آیین‌نامه‌های وزارتی به استقلال نظر وزیران،

لطمه نمی‌زند. اعلام نظر رئیس جمهور صرفاً توصیه‌هایی جهت تنظیم آیین‌نامه‌ها در محدوده قوانین و مقررات است. با این‌که وزرا بر مبنای سلسله مراتب اداری و جایگاه رفیع رئیس جمهور در صدارت قوه مجریه، معمولاً پیروی از نظر رئیس جمهور را در هر چارچوب و تحت هر عنوان (دستور، بخشنامه، توجیه، نقطه نظر) بر خود الزامی می‌دانند لیکن ممکن است که نحوه استنباط وزارتخانه‌ها و نهادهای اداری کشور از نقطه نظرات رئیس جمهور چیزی فرای منطوق واقعی آنها باشد و یا از طرف دیگر، سیاستها و اهداف قوه مجریه به تناسب تحول جامعه، تحول نظام حقوقی و یا به عبارت اخص، تحول بنیادین امور اجرایی کشور مورد تغییر و دگرگونی قرار گیرند و در این راستا، شاخص‌ها و معیارهای مورد توجه آیین‌نامه‌ها تغییر یابد. در این موارد است که لازم می‌شود، نسخه‌ای از کلیه مصادیق اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای پس از طی مراحل کسب اعتبار حقوقی آنها، برای رئیس جمهور ارسال شوند تا در مورد مطابقت آنها با قوانین و مقررات دولتی و سیاستهای عالی قوه مجریه مورد بررسی قرار گیرند. رئیس جمهور می‌تواند این نظارتها را حتی به معاونت حقوقی و امور مجلس خویش - به عنوان نماینده ویژه - واگذار نماید تا پس از بررسیهای کارشناسی، در مورد آنها اظهار نظر لازم صورت پذیرد.

اثر حقوقی نظارت‌های مذکور یکسان نبوده و به تبع نوع آیین‌نامه‌ها متفاوت خواهد بود. گرچه پیروی وزارتخانه‌ها از نظر نماینده مذکور الزامی است و ضمن تعلیق اجرای مقررات مغایر، وزیر یا وزرای مربوط را به اصلاح فوری موارد مغایرت وادار می‌سازد لیکن در مورد آیین‌نامه‌های دولتی به لحاظ برتری جایگاه هیأت وزیران نسبت به نماینده ویژه، به نظر می‌رسد که لازم است مراتب به استحضار ریاست جمهوری رسیده و براساس دستور ایشان و اصلاح آیین‌نامه‌های دولتی مغایر، در دستور کار خود هیأت وزیران قرار گیرد. در مورد مصوبات کمیسیونهای متشکل از چند وزیر، نظارت پس از تصویب رئیس جمهور مورد قبول

صریح قانون اساسی هم قرار گرفته است. مغایرت آنها با قوانین و مقررات، از تأییدشان لزوم تأیید مصوبات مذکور توسط رییس جمهور، فرصت لازم را برای این امر فراهم می آورد تا ضمن نظارت، در صورت حقوقی گردند.

