

بایسته‌های حقوقی تفویض اختیار صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به معاونان در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان

مصطفی منصوریان^{۱*}، محمدحسین محمدی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۲۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.247

چکیده

رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی می‌تواند انجام برخی وظایف قانونی خود را تفویض کند. معاونت‌های ریاست جمهوری به اعتبار ماهیت وظایف و اختیاراتشان به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ معاونت‌هایی که فقط عهده‌دار امور معاونت هستند که ماهیت اختیار آن‌ها، تفویضی است و معاونت‌هایی که ریاست دستگاه یا سازمان‌های تحت نظارت رئیس‌جمهور را نیز بر عهده دارند که ماهیت وظایف آن‌ها ذاتی است. سؤال این پژوهش آن است که معاونان، کدامیک از وظایف رئیس‌جمهور را می‌توانند عهده‌دار شوند و بایسته‌های حقوقی حاکم بر این مسئله چیست؛ امری که نوشتار حاضر با رویکرد توصیفی-تحلیلی و با توجه به نظرهای شورای نگهبان درصدد پاسخ به آن است. یافته‌ها بیانگر آن است که رئیس‌جمهور می‌تواند وظایف خویش به غیر از وظایف اصلی و قائم به شخص را با رعایت شرایط تفویض اختیار واگذار کند؛ رئیس‌جمهور از صلاحیت انحصاری تعیین وظایف و اختیارات معاونت‌های ریاست جمهوری برخوردار است؛ مسئولیت سیاسی شامل معاونان رئیس‌جمهور نمی‌شود، اما مجلس می‌تواند از راه‌های دیگر بر معاونان رئیس‌جمهور نظارت کند و در عین حال معاونان رئیس‌جمهور مسئولیت اداری و قضایی دارند.

واژگان کلیدی: اصل ۱۲۴، تفویض اختیار، رئیس‌جمهور، معاون اول، معاونان رئیس‌جمهور،

وظایف رئیس‌جمهور.

۱. استادیار حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

*Email: Mansourian@ujsas.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

**Email: mh_mo1367@yahoo.com



مقدمه

بروز مشکلات و معضلات متعدد در روند اجرایی کشور در دهه اول انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ ایران، که یکی از علل آن، عدم تمرکز در قوه مجریه بود، موجب بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شد. در این زمینه یکی از محورهای اصلی بازنگری قانون اساسی، ایجاد تمرکز در قوه مجریه بود که به حذف پست نخست‌وزیری و اعطای صلاحیت‌های آن به رئیس‌جمهور منجر شد. گسترش صلاحیت‌های رئیس‌جمهور و کثرت وظایف و اختیارات وی سبب شد که شورای بازنگری در اصل ۱۲۴ نهاد جدیدی را با عنوان معاونت رئیس‌جمهور پیش‌بینی کند و معاونان رئیس‌جمهور به‌عنوان همکاران و بازوان رئیس‌جمهور معرفی شوند. هرچند اصل ۱۲۴ قانون اساسی، نهاد معاونت ریاست جمهوری را جهت بر عهده گرفتن وظایف قانونی رئیس‌جمهور به رسمیت شناخته، در مقام اجرا، ابهاماتی به وجود آمده است.

«تفویض اختیار» به مفهوم واگذاری بخشی از اختیارات یک مقام اداری به مقام یا شخص دیگر است. این امر اصولاً توسط مقام بالاتر صورت می‌گیرد؛ یعنی تفویض اختیار، واگذاری بخشی از اختیارات مقام بالا به مقام یا مأموران پایین‌تر. قانونگذار از یک سو اجازه انتخاب معاون و تفویض اختیار را به رئیس‌جمهور داده است، اما با توجه به وظایف و مسئولیت‌های مطرح رئیس‌جمهور در قانون اساسی، مشخص نیست که رئیس‌جمهور در چه حد و در چه مواردی امکان واگذاری وظایف و اختیارات خود را دارد. از سوی دیگر، جایگاه حقوقی و ماهیت اختیارات معاونت‌های ریاست جمهوری و ضوابط ایجاد و تعیین صلاحیت آن و همچنین مسئولیت‌های قانونی معاونان رئیس‌جمهور و راهکار نظارت بر آن‌ها نیز از موارد مبهم و نیازمند تبیین است. بر همین اساس نوشتار حاضر در پی آن است که با رویکرد توصیفی - تحلیلی به این پرسش پاسخ دهد که الزامات حاکم بر تفویض صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به معاونان در نظم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست و شورای نگهبان چه مواجهه‌ای در این خصوص داشته است؟

در این خصوص آثار اندکی به رشته تحریر درآمده، البته هیچ‌کدام به‌طور جامع به این موضوع پرداخته و ابعاد مختلف آن را تبیین نکرده‌اند. مقاله «بررسی واگذاری وظایف قانونی رئیس‌جمهور به معاونین»^۱ نخستین اثر در این خصوص است، ولی در عین حال، بسیار مختصر (دو صفحه) بوده و اساساً به جنبه‌های حقوقی مختلف ناظر بر موضوع ورود نکرده است. گزارش «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس‌جمهور به جای وزارتخانه‌ها»^۲ اثر دیگری است که در این زمینه به رشته تحریر درآمده، ولی تمرکز آن به استفاده از ظرفیت معاونت‌ها در انجام وظایف وزارتخانه‌هاست که هرچند مرتبط، اما موضوع مجزا و مستقلاً از موضوع

نوشتار حاضر قلمداد می‌شود. مقاله «ضوابط تعیین و جایگاه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور»^۳ مهم‌ترین اثر انتشار یافته در این زمینه است. در عین حال، اثر مزبور همان‌طور که از عنوان آن برمی‌آید، به «تعیین و جایگاه» معاونان رئیس‌جمهور مربوط است، البته فقط به معاونان اختصاص ندارد، بلکه به نمایندگان ویژه نیز پرداخته است. گفتنی است در این مقاله به مقام صلاحیت‌دار تعیین معاونان، شرایط معاونان، ضوابط مربوط به فرایند تعیین و تعداد معاونان و البته به‌اختصار، به ضوابط تفویض اختیار به آنان اشاره شده است. این در حالی است که تمرکز نوشتار حاضر بر موضوع «تفویض اختیار به معاونان» است و این موضوع به‌صورت تفصیلی بررسی شده است. همچنین بررسی رویه شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی در این خصوص از اختصاصات این پژوهش است.

برای پاسخگویی به پرسش پژوهش، نخست مفهوم حقوقی تفویض اختیار و ضوابط مربوط به آن تبیین می‌شود؛ سپس محدوده واگذاری اختیارات ریاست جمهوری و معیارهای مربوط به آن بررسی خواهد شد؛ در نهایت، الزامات تفویض اختیارات رئیس‌جمهور در پرتو نظرهای دادرسی اساسی جمهوری اسلامی یعنی شورای نگهبان بیان می‌شود.

۱. تفویض اختیار؛ بایدها و نبایدهای حقوقی

در حقوق اداری اصل بر این است که وظایف و اختیارات مربوط به یک مقام عمومی یا مأمور به خدمات عمومی، توسط شخصی که بدین پست منصوب شده است، انجام گیرد و متصدیان مذکور حق واگذاری وظایف و اختیارات خود را به دیگری ندارند (سنجایی، بی‌تا: ۵۶). در واقع، از آنجا که فردی برای انجام وظایف و اختیارات خاصی تعیین شده و به اعتبار شرایطی که در آن شخص وجود داشته، بدین سمت منصوب شده است، اصل بر این است که همان مقام یا مأمور موظف است وظایف خود را شخصاً و مباشراً انجام دهد. در عین حال، با ارتقای موقعیت اداری و سیاسی مقامات عمومی، حوزه فعالیت آن‌ها نیز وسیع‌تر می‌شود و وظایف و اختیارات گسترده و متنوعی بر عهده آن‌ها قرار می‌گیرد، به‌نحوی که امکان اعمال تمامی اختیارات توسط مقام اداری به‌صورت شخصی و مستقیم وجود ندارد. از این رو واقعیت‌های عملی و عدم امکان انجام تمامی امور توسط یک نفر و مقتضیات حسن اداره امور ایجاب می‌کند که برخی اختیارات مقامات بلندپایه اداری به اشخاص دیگر واگذار شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۷۶-۷۷). به همین سبب مقررات و عرف اداری اجازه می‌دهد که برخی مقامات، در صورت اقتضا و کثرت کار بتوانند برای صرفه‌جویی در وقت و انرژی، اجرای اختیارات غیراساسی خود را به مقامات مادیون واگذار کنند، به‌گونه‌ای که گیرنده اختیار، مکمل وجودی اختیار محسوب شود. فرایند واگذاری ارادی اختیارات

یک مقام، تفویض اختیار نام نهاده می‌شود.

در تفویض اختیار، اراده تفویض‌کننده شرط لازم است و بدون رضایت او، تفویض صورت نمی‌گیرد. به عبارت دیگر، تفویض اختیار، امری اختیاری است و نمی‌توان مقامی را مجبور به تفویض اختیار کرد. با این حال در تفویض اختیار، رضایت شخصی که اختیار به وی تفویض شده است، شرط نیست، چراکه تفویض اختیار نوعی ایقاع و دستور اداری است و مقام تفویض‌شده نیز در روابط سلسله‌مراتبی مکلف به اطاعت اوامر مافوق و تصدی اختیارات تفویض‌شده است. همچنین برای تفویض اختیار باید موارد تفویض و اشخاصی که به نفع آنان می‌توان تفویض اختیار کرد، در قانون معین و پیش‌بینی شده باشد. به عبارت دیگر، تفویض اختیار باید قانونی باشد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۷). نیز گفتنی است که چون تفویض اختیار با اراده مقام مافوق صورت می‌گیرد، مقام تفویض‌کننده هر زمان که اراده کند، می‌تواند اختیارات تفویض‌شده را پس بگیرد. البته باید توجه داشت که میان انتقال اختیارات و انتقال صلاحیت تفاوت وجود دارد و آنچه در تفویض اختیار صورت می‌گیرد، انتقال قسمتی از اختیارات است نه انتقال صلاحیت مافوق به زیردست (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۳۸). البته یک مقام اداری صرفاً می‌تواند بخشی از اختیارات خود را واگذار کند و قادر به تفویض تمامی اختیارات خود به شخص دیگر نیست؛ چه اینکه، واگذاری تمام اختیارات وجود آن مقام را بی‌معنی می‌سازد و در حکم استعفا و خودداری از انجام وظیفه است، ازاین‌رو واگذاری کل اختیارات باطل است. افزون‌بر این، اختیارات اساسی و قائم به شخص را که فلسفه وجودی یک مقام به‌شمار می‌آیند نیز نمی‌توان به دیگری واگذار کرد. همچنین واگذاری اختیارات باید به صورت کتبی صورت پذیرد. در واقع، با توجه به اینکه در امور اداری - به‌جز در مسائل جزئی - تصمیمات و احکام باید به صورت کتبی باشد و چون هر مأمور در محدوده وظایف و اختیارات خود دارای صلاحیت است و نسبت به امور دیگر صلاحیت ندارد، ازاین‌رو اموری که به وی تفویض اختیار می‌شود، به نوعی به صلاحیت وی می‌افزاید. بنابراین اضافه کردن به صلاحیت مأموران باید کتبی باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۷۷-۷۸). بدین ترتیب با تفویض اختیار، نوعی صلاحیت مضاعف و طولی به وجود می‌آید و مقام تفویض‌کننده حتی در زمانی که برخی وظایف خود را واگذار کرده است، می‌تواند مستقیماً وارد شود و اعمال صلاحیت کند (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۳۹).

مسئولیت صلاحیت حتی در فرض تفویض اختیار متوجه دارنده اصلی آن یعنی مقام تفویض‌کننده اختیار نیز است و تفویض اختیار مستند سلب مسئولیت نخواهد بود. تبصره ۱ ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ بر عدم سلب اختیار و مسئولیت از

تفویض‌کننده صراحت دارد.^۴ همچنین با توجه به اینکه اختیارات مقامات دولتی، صلاحیت و مأموریت قانونی آنان است و نه حقوق شخصی آنها (سنجایی، بی‌تا: ۵۶)، بنابراین اصل بر بقای اختیارات تفویض‌شده است و مواردی همچون مرگ یا تغییر مقام تفویض‌کننده اختیار و روی کار آمدن فرد دیگری به جای وی، موجب انتفای تفویض اختیار نخواهند بود.

۲. قلمرو تفویض اختیارات رئیس‌جمهور و معیارهای اعمال آن

در خصوص حدود و کیفیت تفویض اختیارات رئیس‌جمهور از حیث نظری اتفاق نظر وجود ندارد و دیدگاه‌های مختلفی بیان شده است. در این قسمت، نخست رویکردهای ناظر بر محدوده تفویض اختیارات رئیس‌جمهور و سپس، ملاکات مؤثر و تعیین‌کننده در اعمال این موضوع بررسی و تبیین می‌شود.

۲-۱. دیدگاه‌های ناظر بر امکان‌سنجی واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور

به‌طور کلی سه دیدگاه در خصوص واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور قابل بیان است که در ذیل بررسی و ارزیابی می‌شوند:

۲-۱-۱. قائم به شخص بودن تمامی اختیارات رئیس‌جمهور و عدم امکان واگذاری اختیارات وی

در صورتی‌که وظایف رئیس‌جمهور قائم به شخص قلمداد شود، تمامی اختیارات و وظایفی که براساس قوانین مختلف بر عهده وی گذاشته شده است، قابل واگذاری به غیر نیستند. در واقع، صلاحیت‌های مربوط به ریاست جمهوری به‌غیر از معدود اصول قانون اساسی همچون اصول ۱۲۴ و ۱۲۶ که در آنها به امکان‌پذیری واگذاری اختیارات رئیس‌جمهوری تصریح شده است، سایر وظایف، داخل در مصادیق قائم به شخص رئیس‌جمهوری هستند و به همین سبب رئیس‌جمهور نمی‌تواند اختیارات مزبور را به دیگران واگذار کند. در واقع قانونگذار اساسی صلاح ندانسته است تمامی صلاحیت‌های رئیس‌جمهور قابل تفویض به غیر ذکر باشد؛ در غیر این صورت، همانند موارد مذکور امکان واگذاری آنها را پیش‌بینی می‌کرد (لطفی، ۱۳۹۱: ۶۰۵-۶۰۶). در اشکال به این ادعا ممکن است گفته شود که اصل ۱۲۴ به‌صورت مطلق از امکان واگذاری «وظایف قانونی» سخن گفته است که اطلاق آن شامل تمامی مسئولیت‌های رئیس‌جمهور می‌شود. در عین حال باید توجه داشت که از منظر قائلان این رویکرد، اصل ۱۲۴ صرفاً شامل وظایفی است که در قالب معاونت‌های رئیس‌جمهور انجام می‌گیرند و هر وظیفه و اختیاری که برای آن معاونتی ایجاد نشود یا ذیل معاونت‌های دیگر قرار نگیرد، قائم به شخص قلمداد می‌شود و قابل تفویض نخواهد بود. به هر ترتیب، در خصوص این رویکرد می‌توان به ادله ذیل اشاره کرد:

۲-۱-۱-۱. اصل شخصی بودن وظایف و اختیارات در حقوق عمومی

در حقوق عمومی مأموران دولتی برخلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود به دیگران وکالت دهند. به بیان دیگر، اصل بر این است که وظایف و اختیاراتی که مربوط به یک مقام عمومی توسط شخصی که بدین پست منصوب شده، انجام گیرد و متصدیان مذکور حق واگذاری وظایف و اختیارات خود را به دیگری ندارند. از سوی دیگر، اختیارات اساسی و قائم به شخص قابل تفویض نیستند، زیرا این اختیارات فلسفه وجودی مقام عمومی است؛ به همین سبب موارد مربوط به مبحث ریاست جمهوری در قانون اساسی به غیر از چند مورد (اصول ۱۲۴ و ۱۲۶)، سایر موارد، داخل در مصادیق قائم به شخص رئیس‌جمهوری هستند.

۲-۱-۱-۲. اصل تناسب اختیار و مسئولیت

از قواعد مسلم حقوقی، وجود رابطه و تناسب میان اختیار و مسئولیت است و در صورتی مسئولیت به وجود می‌آید که اختیار نیز وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، مسئولیت بر اختیار تعلق می‌گیرد، از این رو منطقی نیست که اختیار انجام اموری را به فردی واگذار کرد، لکن مسئولیت ناشی از عدم انجام تکلیف مربوطه را از فرد یا مرجع دیگری مطالبه کرد. براساس اصل ۱۲۲ «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». با توجه به اینکه قانون اساسی تنها رئیس‌جمهور را نسبت به اختیارات و وظایف محول شده به وی مسئول دانسته است، به نظر می‌رسد نمی‌توان وظایف مذکور را به مراجع غیرمسئول واگذار کرد که در این صورت مسئولیت قانونی بر عهده فردی نهاده شده است که اختیاری ندارد و این از موارد نقض اصل تناسب میان اختیار و مسئولیت است. همچنین باید توجه داشت در مواردی که مطابق اصول قانون اساسی اختیارات رئیس‌جمهور به فرد یا مرجع دیگری واگذار شده است، رئیس‌جمهور مبرا از مسئولیت نیست، زیرا این وظایف اصالتاً بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده شده و قانون اساسی مسئولیت آن را بر عهده رئیس‌جمهور نهاده است. به عبارت دیگر، همکاری معاونان رئیس‌جمهور با وی به معنای «مشارکت در وظایف و مسئولیت رئیس‌جمهور» و پاسخگویی ایشان در برابر مراجع قانونی نیست، بلکه به مفهوم معاونت و مساعدت به رئیس‌جمهور انجام وظایف و اجرای امور است.

۲-۱-۱-۳. واگذاری شکلی وظایف

یکی از موارد مهم در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی تمرکز در قوه مجریه بود. با مراجعه

به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان دریافت که اصل ۱۲۴ در سال ۱۳۶۸ جایگزین اصل سابق شده است که در آن پیش‌بینی شده بود: «رئیس‌جمهور فردی را برای نخست‌وزیری نامزد می‌کند و پس از رأی تمایل از مجلس شورای ملی، حکم نخست‌وزیری برای او صادر می‌کند». در واقع، افزایش کمی و کیفی وظایف رئیس‌جمهور ناشی از انتقال اختیارات نخست‌وزیر به وی در اصلاحیه ۱۳۶۸ قانون اساسی، قانونگذار را بر آن داشته است تا برای وی همکارانی پیش‌بینی کند، لکن واگذاری شکلی (غیر ماهوی) برخی وظایف به معاونان رئیس‌جمهور از جمله اداره هیأت وزیران توسط معاون اول، نافی مسئولیت رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس هیأت وزیران نیست، زیرا در این موارد وظایفی که بر عهده معاونان رئیس‌جمهور قرار گرفته است، جنبه شکلی دارد. به‌طور مثال در مورد اداره هیأت وزیران توسط معاون اول رئیس‌جمهور، در واقع معاون اول مسئول اداره امور هیأت وزیران نظیر کمیسیون‌ها و فراهم ساختن دستور کار هیأت دولت و تنظیم صورت‌جلسات دولت است که اصولاً وظیفه شکلی است و با ریاست رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران که متضمن نظارت بر کار وزیران و هماهنگی میان ایشان بوده و اصولاً امر ماهوی می‌باشد، متفاوت است (صفایی فر، ۱۳۸۵: ۴).

۲-۱-۲. قابل واگذاری بودن همه وظایف رئیس‌جمهور

دیدگاه مقابل آن است که همه وظایف قانونی رئیس‌جمهور، قابل واگذاری از سوی وی به معاونان و اشخاص دیگر است. دلایل قابل بیان برای اثبات این رویکرد را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۲-۱-۲-۱. تفکیک اختیار و مسئولیت

وجود وظایف متعدد و کثرت اختیارات واگذار شده به رئیس‌جمهور ایجاب می‌کند که وی به‌منظور انجام شایسته وظایف خویش از معاونان و همکارانی استفاده کند. با این حال ارجاع برخی وظایف از سوی رئیس‌جمهور به دیگران، نافی مسئولیت رئیس‌جمهور نیست، زیرا اتخاذ تصمیم نهایی در امور مذکور با رئیس‌جمهور است و واگذاری وظایف مزبور مطلق نیست و انجام این امور در نهایت طبق نظر رئیس‌جمهور صورت می‌پذیرد. برای مثال، رئیس‌جمهور در مراسم تحلیف موضوع اصل ۱۲۱ قانون اساسی در پیشگاه قرآن کریم و برابر ملت به خداوند سوگند یاد می‌کند که «در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور» از هیچ اقدامی دریغ نرزد. این سوگند بدان معنا نیست که رئیس‌جمهور مباشرتاً مسئول حراست از مرزهاست و این وظیفه را به‌طور مستقیم بر عهده داشته باشد. طبیعی است که امر حراست از مرزهای کشور از طریق نیروهای مسلح و وزارت کشور و با دستور رئیس‌جمهور صورت

می‌پذیرد. در عین حال واگذاری این وظیفه به وزارت کشور و نیروی انتظامی موجب سلب مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مراجع قانونی نیست (صفایی‌فر، ۱۳۸۵: ۴-۵). بر این اساس می‌توان گفت این امکان به رئیس‌جمهور داده شده است تا ضمن پذیرش مسئولیت اصلی وظایف خود، انجام آن را بر عهده افراد دیگری قرار دهد.

۲-۲-۱-۲. تصریح قانون اساسی به امکان واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور

در صورتی که امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور به دیگران را منتفی بدانیم، در حقیقت حکم اصل ۱۲۴ قانون اساسی لغو محسوب می‌شود و استناد صدور حکم لغو به قانونگذار به‌ویژه در قانون اساسی پذیرفته نیست. به همین سبب باید مفروض دانست که قانونگذار ضمن بر شمردن وظایف رئیس‌جمهور، امکان واگذاری این وظایف را نیز مردود ندانسته است.

۲-۲-۱-۳. مشارکت در وظایف

واگذاری وظایف به معاونان به مفهوم واگذاری مسئولیت نیست. به عبارت دیگر، امکان واگذاری بسیاری از وظایف قانونی رئیس‌جمهور به معاونان، بدون آنکه موجب کاهش یا سلب مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مراجع قانونی شود، وجود دارد. قانونگذار با اذعان به اینکه حجم وظایف محوله به رئیس‌جمهور نباید خارج از توان وی باشد یا به عبارت دیگر نباید تکلیف مالایطاق محسوب شود، به‌طور ضمنی پذیرفته است که واگذاری مسئولیت به افراد متعدد موجب محظورات قانونی و اجرایی می‌شود. به همین سبب ضمن به رسمیت شناختن مسئولیت رئیس‌جمهور در عموم وظایفی که بر عهده وی است، به‌کارگیری معاونان و مدیران اجرایی، به‌منظور کمک به رئیس‌جمهور در جهت انجام وظایف را امکان‌پذیر دانسته است. تصریح اصل ۱۲۱ بیانگر همین تلقی و برداشت است. بنابراین می‌توان گفت تمامی وظایف رئیس‌جمهور در قانون اساسی و قوانین عادی از سوی وی قابل واگذاری به معاونان و افراد دیگر است، به شرط آنکه مسئولیت همه وظایف را در نهایت بر عهده رئیس‌جمهور مستقر بدانیم (صفایی‌فر، ۱۳۸۵: ۵).

۲-۱-۳. امکان‌پذیری واگذاری وظایف رئیس‌جمهور بر اساس تفکیک

۲-۱-۳-۱. وظایف

در مقابل دو دیدگاه مذکور می‌توان به امکان یا عدم امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور بر مبنای تفکیک میان وظایف وی اشاره کرد. برخلاف رویکرد اول و با توجه به تصریح قانون اساسی در چند اصل از جمله اصل ۱۲۴ و ۱۲۶، همچنین رویه قانونگذار عادی مبنی بر

واگذاری برخی اختیارات رئیس‌جمهور به معاونان وی و تأیید شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی و نیز منطق اداری در انجام مناسب وظایف و مسئولیت‌های محوله، امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور وجود دارد و نمی‌توان رأی به عدم امکان مطلق واگذاری آن‌ها داد. از سوی دیگر، برخلاف نظریه دوم در قابل واگذار بودن همه اختیارات رئیس‌جمهور، هرچند قانون اساسی امکان واگذاری وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور را به رسمیت شناخته است، اما باید توجه داشت که قانون اساسی در اصول خود در مقام بیان است و در نتیجه، آنچه در قانون اساسی نیامده است، به معنای غیرقانونی بودن آن است (برزگر خسروی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰: ۱۱). همچنین در حقوق عمومی مأموران دولتی برخلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود به دیگران وکالت دهند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۵). به بیان دیگر، اصل بر عدم واگذاری وظایف و اختیارات مقامات دولتی و اداری است. بنابراین در خصوص امکان تفویض اختیارات رئیس‌جمهور می‌توان نتیجه گرفت که از سویی اولاً براساس اجازه صریح قانون اساسی در اصل ۱۲۴، رئیس‌جمهور امکان واگذاری وظایف خویش به معاونان را دارد و بدین‌سبب، تفویض اختیارات رئیس‌جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است. اصول دیگر قانون اساسی از جمله اصل ۱۲۵ و نیز اصل ۱۲۶ برخی موارد تفویض اختیار رئیس‌جمهور را بیان کرده است؛ ثانیاً اصول پذیرفته‌شده حقوق اداری نیز این اختیار مقامات را به رسمیت شناخته است. از سوی دیگر، همان‌گونه‌که در شرایط صحت تفویض اختیار در حقوق اداری بیان شد، این امر تابع شرایط و ضوابطی است، بنابراین، واگذاری همه صلاحیت‌های رئیس‌جمهور نیز منطقی و صحیح نیست و باید قائل به حاکم بودن قواعد و ضوابطی بر واگذاری وظایف رئیس‌جمهور بود و بدین‌سبب باید ملاک تفویض اختیارات رئیس‌جمهور مشخص و تبیین شود.

۲-۲. معیارهای تفویض اختیارات رئیس‌جمهور

همان‌گونه‌که اشاره شد، در اصل واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور سه رویکرد عمده وجود دارد. رویکرد سوم با توجه به تصریح اصل ۱۲۴ قانون اساسی به امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور به معاونان و نیز اصول حقوق اداری، ضمن به رسمیت شناختن امکان واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور، قائل به وجود ملاک‌هایی در این مورد است. در این زمینه دیدگاه‌های ذیل قابل طرح است:

۲-۲-۱. تفکیک میان وظایف براساس منشأ حقوقی آن

براساس این رویکرد باید میان وظایف مندرج در قانون اساسی با وظایفی که در سایر

قوانین به رئیس‌جمهور تفویض شده است، تفکیک قائل شد. به تعبیر دیگر، وظایفی که برای رئیس‌جمهور در قانون اساسی مورد حکم قرار گرفته و به‌صراحت بر عهده وی نهاده شده است، قابل واگذاری به غیر نیست، مگر آنچه به‌صراحت در خود قانون مستثنا شده است. از مهم‌ترین مصادیق آن‌ها می‌توان به ذیل اصل ۱۲۴ قانون اساسی در خصوص معاون اول، اصل ۱۲۶ در خصوص ریاست امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی اشاره کرد که در آن‌ها به‌نوعی اختیارات قابل واگذاری رئیس‌جمهوری پیش‌بینی شده است. در مقابل، آن دسته از وظایفی که برای رئیس‌جمهور در قوانین عادی مصوب مجلس یا مصوبات سایر مراجع مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی شده است، می‌تواند از طریق رئیس‌جمهور به سایر افراد حقیقی و حقوقی واگذار شود. در قانون اساسی، قانونگذار با علم به این نکته که نمی‌توان انجام همه وظایف اجرایی را به‌نحو مباشرت از رئیس‌جمهور توقع داشت، به‌طور مشخص مواردی از وظایف مذکور را با عنایت عقلی، احصا و در قانون اساسی آن‌ها را بیان کرده است تا دو امر تحقق یابد؛ نخست آنکه دیگر نتوان از طریق قوانین جدید، دایره وظایف قابل واگذاری را گسترش داد و در هر دوره ریاست جمهوری برحسب ضرورت اجرایی، به فهرست وظایف مذکور مورد دیگری را افزود؛ دیگر آنکه به مجلس اجازه دهد تا وظایف دیگری را که قاعدتاً و اضطراراً باید مسئولیت آن را رئیس‌جمهور بر عهده گیرد، با وضع قوانین بر عهده‌ی وی قرار دهد؛ با این تفاوت که اجرای وظایف مربوطه قابل واگذاری به افراد دیگر باشد. همچنین باید توجه داشت که نظام‌های مختلف حقوقی، مواردی را که در نظر دارند در گذر زمان و تغییر احوالات در شرایط اجرایی کشور، دستخوش تغییر و تحول نشود، در قانون اساسی خود تصریح می‌کنند. به تعبیر دیگر، در کشورهایی که از «نظام حقوقی نوشته» تبعیت می‌کنند و قانون اساسی آن‌ها از جمله «قوانین اساسی سخت» یا انعطاف‌ناپذیر به‌شمار می‌آید، اصولی را تحت عنوان اصول لایتنیر در قانون اساسی مورد حکم قرار می‌دهند تا احزاب و گروه‌های سیاسی - که در دوره‌های مختلف بر سر کار می‌آیند - نتوانند با اصلاحات سلیقه‌ای خود، ثبات قانون اساسی را دچار آسیب کنند. بدین لحاظ در این کشورها سیر تشریفاتی اصلاح قانون اساسی، بسیار دشوار در نظر گرفته شده است. در این نظام‌ها مواردی مهم و اساسی و تغییرناپذیر در قانون اساسی ذکر شده است و مواردی را که در نتیجه تغییر شرایط کشور، ناگزیر به تغییر آن هستند، در قوانین عادی مورد حکم قرار می‌دهند تا از یک سو شاکله اساسی نظام حقوقی در معرض بی‌ثباتی قرار نگیرد و از سوی دیگر، قوانین عادی به لحاظ سهل بودن تشریفات اصلاح و سرعت در سیر مراحل تصویب، بتوانند در مقابله با وضعیت‌های جدیدی که الزاماً به کشور تحمیل می‌شود، قدرت انعطاف داشته باشند.

بدین لحاظ مأموریت قانون اساسی در این کشورها، احصای موارد تغییرناپذیر و زوال‌ناپذیر در نظام حقوقی است. از این رو با عنایت به اینکه نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از گروه کشورهای مذکور به‌شمار می‌آید، آنچه در قانون اساسی تحت عنوان وظایف رئیس‌جمهور آمده و در همان قانون قابل واگذاری به مرجع دیگری تشخیص داده نشده است، غیرقابل واگذاری به معاونان یا اشخاص دیگر است و گروه دیگری از وظایف را که در قوانین عادی بر عهده رئیس‌جمهور قرار گرفته است، می‌توان با موافقت وی به دیگران واگذار کرد (صفایی‌فر، ۱۳۸۵: ۵-۶).

در نقد این نظریه می‌توان گفت در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است. به عبارت دیگر، اصل بر عدم واگذاری وظایف و اختیارات مقامات دولتی و اداری است و این اصل بر انتقال اختیارات رئیس‌جمهور نیز حاکم است؛ چه آن اختیاراتی که در قانون اساسی ذکر شده و چه اختیاراتی که در قانون عادی بر آن تصریح شده است. بدین سبب همان‌گونه که در شرایط صحت تفویض اختیار اشاره شد، تفویض اختیار باید قانونی باشد و در این خصوص تفاوتی میان قانون اساسی و قوانین عادی نیست و از این رو تفکیک میان اختیارات مبتنی بر قانون اساسی و اختیارات ایجادشده توسط قوانین عادی یا به بیان دیگر تفکیک میان اختیارات براساس منشأ حقوقی آن‌ها منطقی به نظر نمی‌رسد. رویه موجود در نظام حقوقی ایران نیز مؤید این نظر است.

۲-۲-۲. تفکیک وظایف براساس مبنا و ماهیت اختیار

در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات حاکم است. از این رو با توجه به اصل ۶۰ قانون اساسی نمی‌توان معاونان رئیس‌جمهور را دارای صلاحیت اعمال قوه مجریه کرد، مگر به حکم اصل ۱۲۴ قانون اساسی. بر این اساس، هرچند تمام اختیارات رئیس‌جمهور اختصاصی است، اما طبق تصریح این اصل، رئیس‌جمهور می‌تواند انجام آن امور را به دیگری واگذار کند و این امر سلب مسئولیت از وی نمی‌کند. به بیان دیگر، مدیریت این صلاحیت‌ها باید در اختیار رئیس‌جمهور باشد و نه انجام مستقیم آن‌ها. همچنین یکی از شرایط صحت تفویض اختیار در حقوق اداری، تفکیک میان وظایف اساسی و قائم به شخص مقام عمومی یا مأمور دولتی است، چه اینکه اختیارات اساسی که فلسفه وجودی یک مقام است و نیز موارد قائم به شخص را نمی‌توان واگذار کرد. بنابراین رئیس‌جمهور می‌تواند تنها انجام آن دسته از وظایفی را که قائم به شخص وی نیست، واگذار کند و اختیارات اساسی وی باید توسط رئیس‌جمهور اجرایی شود و رئیس‌جمهور حق واگذاری این بخش از وظایف خود را ندارد (برزگر خسروی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰: ۸-۹). از این رو می‌توان گفت شاخص تفویض اختیارات رئیس‌جمهور، قائم

به شخص نبودن و نیز اساسی نبودن اختیارات یا به عبارت دیگر ماهیت اختیارات است. با این حال، تعیین مصداقی اختیارات اساسی و قائم به شخص رئیس‌جمهور به بررسی دقیق نیاز دارد. در این زمینه سه اصل شایان توجه است و در مورد سایر صلاحیت‌های رئیس‌جمهور صراحتی وجود ندارد:

اول؛ اصل ۱۲۴ قانون اساسی که اداره هیأت وزیران - و نه ریاست بر آن - را قابل واگذاری به معاون اول دانسته است؛

دوم؛ اصل ۱۲۵ که امکان امضای تعهدات و قراردادهای بین‌المللی توسط نماینده قانونی رئیس‌جمهور را به رسمیت شناخته است؛

سوم؛ اصل ۱۲۶ قانون اساسی که به رئیس‌جمهور امکان تفویض اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را می‌دهد.

در خصوص تعیین مصداق وظایف قائم به شخص رئیس‌جمهور دو فرض را می‌توان متصور دانست:

فرض اول آن است که ادعا شود اصل ۱۲۴ قانون اساسی در مقام بیان است و لذا اطلاق آن به معنای جواز در واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور است و تنها استثنای این اطلاق، براساس اصول حقوق اداری، اختیارات اساسی و قائم به شخص است. از این رو اصل بر قابل واگذار بودن اختیارات رئیس‌جمهور به معاونانش است و باید برای قابل واگذاری نبودن اختیارات وی اقامه دلیل کرد (برزگر خسروی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰: ۱۲).

فرض دوم نیز آن است که اشاره اصل ۱۲۴ به امکان واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور به معنای اطلاق آن قلمداد نشود؛ چه، در این صورت دیگر نیازی به بیان ذیل این اصل در خصوص امکان اداره هیأت وزیران توسط معاون اول رئیس‌جمهور و نیز ذیل اصل ۱۲۶ در مورد امکان واگذاری اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، وجود نداشت. از سوی دیگر، با توجه به اصل شخصی بودن اختیارات در حقوق اداری، در موارد تردید باید به اصل رجوع کرد و حکم به عدم امکان واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور به معاونانش داد.

با توجه به مطالب بیان‌شده در مقام احصای وظایف قائم به شخص رئیس‌جمهور می‌توان گفت همه صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس کشور با توجه به جایگاه سیاسی و حقوقی این عنوان، قائم به شخص وی بوده و قابل واگذاری نیست. تنها استثنای این صلاحیت‌ها امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی است که مطابق اصل ۱۲۵ قانون اساسی این وظیفه بر عهده رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی قرار دارد و از این رو

رئیس‌جمهور اجازه تفویض آن را دارد. بنابراین این وظیفه رئیس‌جمهور قائم به شخص نبوده و قابل واگذاری است. سایر صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس کشور را می‌توان به شرح ذیل بیان داشت که قائم به شخص تلقی شده و قابل واگذاری نیستند: مسئولیت اجرای قانون اساسی (موضوع اصل ۱۱۳ قانون اساسی)، امضای مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی (موضوع اصل ۱۲۳ قانون اساسی)، اعزام و پذیرش استوارنامه سفیران (موضوع اصل ۱۲۸ قانون اساسی).

در مورد صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت نیز می‌توان وظایف قائم به شخص رئیس‌جمهور را به شرح ذیل برشمرد. این‌ها مواردی هستند که اعمال آن‌ها جز از رئیس‌جمهور مورد انتظار و پذیرش نیست و در حیطه اختصاصی صلاحیت‌های رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد که مباشرت وی را می‌طلبد. به بیان دیگر، این مسئولیت‌ها با ریاست جمهوری شناخته می‌شوند و الزاماً شخص رئیس‌جمهور باید آن‌ها را بر عهده داشته باشد و در نتیجه، تفویض آن‌ها به شخص دیگر به این معناست که جایگاه ریاست جمهوری تهی از معنا شود. برای مثال، معرفی و تعیین وزرا را نمی‌توان انتظار داشت که فرد دیگری انجام دهد، زیرا مردم فردی را به‌عنوان رئیس‌جمهور انتخاب کرده‌اند که کشور را اداره کند و برای این منظور صرفاً اوست که باید وزیران را تعیین کند. به هر ترتیب، موارد مزبور را می‌توان به شرح ذیل احصا کرد:

- ریاست هیأت وزیران و امور مربوط به آن به‌غیر از اداره هیأت وزیران؛
- معرفی، عزل و قبول استعفا و وزیران و تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر؛
- نصب و عزل رؤسای سازمان‌های تحت نظارت ریاست جمهوری و همکاران؛
- مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و نه اداره آن؛
- ادای سوگند در ابتدای ریاست جمهوری؛
- حضور در مجلس و پاسخگویی به نمایندگان مجلس؛
- عضویت در شوراهای عالی نظام مانند شورای عالی امنیت ملی و شورای بازنگری قانون اساسی.

۳. الزامات و واگذاری وظایف رئیس‌جمهور در پرتو نظرهای شورای نگهبان

نکته نخستی که باید بدان توجه داشت این است که همان‌گونه که وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور و وزیران در قانون اساسی تفکیک شده و به لحاظ قانونی هیچ‌گونه تعارضی میان صلاحیت‌های رئیس‌جمهور و وزرا وجود ندارد، صلاحیت معاونان رئیس‌جمهور نیز که در چارچوب صلاحیت رئیس‌جمهور تعریف می‌شود، نمی‌تواند و نباید متداخل با صلاحیت‌های

وزرا باشد. تداخل وظایف و اختیارات معاونان رئیس‌جمهور با وزرا به این معناست که بخشی از وظایف قانونی وزرا، توسط رئیس‌جمهور بر عهده معاونان قرار گیرد. این کار موجب می‌شود که معاون رئیس‌جمهور در حوزه وظایف اجرایی وزیر دخالت کند و وزیر به دلیل این موازی‌کاری نتواند به درستی به وظایف قانونی که می‌باید در قبال آن‌ها به مجلس پاسخگو باشد، جامه عمل بپوشاند. از این رو همان‌گونه که رئیس‌جمهور نمی‌تواند جانشین وزرا در انجام امور اجرایی مربوط به آن‌ها شود و در صلاحیت آن‌ها به این شکل دخالت کند، به تبع آن، معاونان رئیس‌جمهور نیز نمی‌توانند دارای صلاحیت‌های موازی با وزیران باشند (برزگر، ۱۳۹۰: ۱۵). این امر موجب موازی‌کاری شده و سرآغاز تداخل صلاحیت میان مقامات می‌شود که در کنار بروز زمینه‌های فساد، موجب ناکارآمدی سیستم خواهد بود. در این قسمت به دیگر الزاماتی که در خصوص واگذاری اختیارات رئیس‌جمهور در پرتو نظرهای شورای نگهبان اصطیاد می‌شود، اشاره خواهیم کرد.

۳-۱. امکان‌پذیری ایجاد سازمان‌های وابسته برای نظارت بر کار وزیران و هماهنگی تصمیمات دولت

شورای نگهبان در دو نظریه تفسیری قبل از بازنگری قانون اساسی نظر خود را در خصوص تفویض اختیارات مصرح نخست‌وزیر - به‌عنوان رئیس دولت - در اصل ۱۳۴ اعلام کرده است. این شورا در نظر شماره ۱۶۱۹ مورخ ۱۳۶۳/۷/۳ بیان می‌دارد: «وجود یا ایجاد سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری که وسیله و ابزار نظارت نخست‌وزیر بر کار وزیران و هماهنگی تصمیمات دولت و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و به‌طور کلی مربوط به وظائف نخست‌وزیر مندرج در اصل ۱۳۴ قانون اساسی است، مغایر قانون اساسی نمی‌باشد. انتزاع سازمان‌های مزبور از نخست‌وزیری و واگذاری آن‌ها به وزارتخانه‌ای دیگر با قانون اساسی مغایرت دارد. بدیهی است مقررات قانونی مربوط به وظایف و اختیارات سازمان‌های یادشده باید با قانون اساسی مطابقت داده شود».

این شورا در نظر تفسیری شماره ۱۰۱۲۶۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۲ و در پاسخ به پرسشی در خصوص مغایرت نهادهای وابسته به نخست‌وزیری با اصل ۱۳۴ قانون اساسی به این موضوع می‌پردازد. سؤال این است که «آیا تشکیل سازمانی تحت عنوان سازمان دفاع غیرنظامی زیر نظر نخست‌وزیر جهت ایجاد هماهنگی و سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی‌های لازم به‌منظور انجام پدافند غیرعامل و بسیج امکانات دستگاه‌های اجرایی در این راستا با قانون اساسی مخالفت دارد یا خیر؟». شورای نگهبان در پاسخ بیان می‌دارد: «نظر به اینکه به موجب

اصل ۱۳۴ قانون اساسی هماهنگ ساختن تصمیم‌های دولت و از وظایف نخست‌وزیر است، همان‌طور که در نامه شماره ۱۶۱۹ مورخ ۱۳۶۳/۷/۳ اظهار نظر شده است، تشکیل سازمانی تحت هر عنوان زیر نظر نخست‌وزیر صرفاً جهت ایجاد هماهنگی و سیاستگذاری اقدامات دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی‌های لازم به منظور انجام پدافند غیرعامل و بسیج امکانات دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی مغایرت ندارد».

از آنجا که در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وظایف و اختیارات نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور منتقل شد و رئیس‌جمهور مسئولیت امور اجرایی کشور و اداره هیأت وزیران را بر عهده گرفت، از این رو می‌توان مدعی شد که دو نظر تفسیری یاد شده در خصوص ریاست جمهوری نیز صادق است و رئیس‌جمهور می‌تواند به منظور ایجاد هماهنگی و سیاستگذاری دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی‌های لازم به ایجاد سازمان‌هایی اقدام کند. به این ترتیب، رئیس‌جمهور می‌تواند برخی وظایف قانونی خود مانند «نظارت بر کار وزیران»، «هماهنگی تصمیمات دولت»، «تعیین برنامه و خط‌مشی دولت»، «هماهنگی و سیاستگذاری دستگاه‌های اجرایی» و «بسیج امکانات دستگاه‌های اجرایی برای یک موضوع خاص» را با ایجاد نهادهای زیر نظر خود و واگذاری امور به آن‌ها به انجام رساند. البته به این نکته نیز باید توجه داشت که رئیس‌جمهور می‌تواند چنین صلاحیت‌هایی را از مجرای معاونان خود که به این منظور اختصاص می‌دهد، محقق سازد و از این حیث با محدودیتی مواجه نیست.

۲-۳. ممنوعیت واگذاری مسئولیت اجرای قانون اساسی به نهاد زیر نظر رئیس‌جمهور

برخلاف دو نظر تفسیری مذکور، شورای نگهبان در پاسخ به نامه رئیس‌جمهور وقت در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی - موضوع اصل ۱۱۳ قانون اساسی - و امکان ایجاد نهادی زیر نظر رئیس‌جمهور برای این موضوع، نظر متفاوتی را ارائه کرده است. رئیس‌جمهور وقت در نامه خود به شورای نگهبان اشاره می‌کند: «رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی مکلف به اجرای قانون اساسی و شرع مقدس و ... است. به نظر می‌رسد که انجام این مسئولیت بدون نظارت دقیق بر ارگان‌های اجرایی (اعم از قوه قضاییه و مجریه) امکان‌پذیر نیست، بدین جهت دفتر ریاست جمهوری درصدد است به تشکیل یک واحد بازرسی ویژه اقدام نماید، خواهشمند است نظر آن شورا را در مورد این اقدام از جهت انطباق با قانون اساسی بیان نمایند». ایشان در نامه‌ای دیگر دلایل خود را در این خصوص این‌گونه بیان می‌کند: «ایجاد تشکیلات لازم به منظور انجام وظایف و تکالیف محوله نیز در اختیار رئیس‌جمهور است زیرا به موجب قاعده کلی که «اختیار، فرع و نتیجه مسئولیت است» و همچنین نظر به قاعده دیگر

که «اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز هست» تصمیماتی که برای اعمال مسئولیت‌های محوله به رئیس‌جمهور لازم و ضروری است، از لوازم اجرای قانون اساسی محسوب می‌شود و رئیس‌جمهور مأذون به آن خواهد بود و عدم ذکر آن در قانون اساسی موجب عدم جواز نمی‌باشد». شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۴۲۱۴ مورخه ۱۳۶۰/۱۱/۱ و در پاسخ به این پرسش اعلام می‌کند: «آنچه از اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ در رابطه با اصول متعدد و مکرر قانون اساسی استفاده می‌شود رئیس‌جمهور پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد، در رابطه با این وظایف و مسئولیت‌ها می‌تواند از مقامات مسئول اجرایی و قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و مقامات مذکور موظف‌اند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند. بدیهی است رئیس‌جمهوری موظف است چنانچه جریانی را مخالف مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی تشخیص داد اقدامات لازم را معمول دارد. بنابراین تشکیل واحد بازرسی در ریاست جمهوری با قانون اساسی مغایرت دارد».

شورای نگهبان مسئولیت اجرای قانون اساسی را صرفاً در صلاحیت رئیس‌جمهور دانسته و واگذاری آن را مغایر اصول تفویض اختیار قلمداد کرده است. به بیان دیگر، اجرای قانون اساسی و صلاحیت‌های ناشی از آن که می‌تواند نظارت بر سایر قوا و دستگاه‌ها و تذکر و پیگیری از آن‌ها باشد (این موضوع تا پیش از بازنگری سال ۶۸ چنین انگاشته می‌شد، ولی پس از آن توسط شورای نگهبان پذیرفته نشد. ر.ک: نظر تفسیری شماره ۴۷۱۴۲/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲)، امری قائم به شخص رئیس‌جمهور و غیرقابل تفویض است. البته به این نکته نیز باید توجه داشت که تشکیل واحد نظارت و بازرسی در راستای اجرای قانون اساسی الزاماً به معنای سلب مسئولیت از رئیس‌جمهور نیست. در واقع، چنین تشکیلاتی بازوی رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی به‌شمار می‌آید و اصل صلاحیت و مسئولیت همچنان متوجه رئیس‌جمهور خواهد بود. در عین حال، شورای نگهبان بین اصل صلاحیت و طریق اعمال آن تفکیکی قائل نشده و آن را مغایر قانون اساسی قلمداد کرده است.

۳-۳. لزوم پاسخگویی رئیس‌جمهور در قبال وظایف تفویضی

همان‌طور که اشاره شد، مسئولیت صلاحیت حتی در فرض تفویض اختیار متوجه دارنده اصلی آن یعنی مقام تفویض‌کننده اختیار نیز است و تفویض اختیار مستند سلب مسئولیت نخواهد بود. در این زمینه اشاره به سؤال رئیس کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی در

تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۸ خطاب به شورای نگهبان شایان توجه است: «وظایف اصل ۸۸ قانون اساسی اخیراً محول به کمیسیون اصل نود شده مشعر بر اینکه در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هریک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی. با توجه به اینکه رئیس‌جمهور یا معاونین او یا وزیر در هر مورد که مصلحت بدانند می‌توانند بخشی از وظایف و اختیارات خود را در امور اجرایی به استاندار یا یکی از معاونین و یا حتی مدیران کل تفویض نمایند، هر گاه از عملکرد زیرمجموعه (که جزء اختیارات مفوض بوده و شخص وزیر یا معاون رئیس‌جمهور در آن مورد ضامن اجرا نبوده است) سؤال می‌شود یا اظهار بی‌اطلاعی می‌نمایند و یا به استناد آیه شریفه «ولا تزر وازره وزره اخری» استاندار یا معاون و یا مدیرکل را مسئول می‌دانند. گرچه برداشت کمیسیون از اصول ۱۲۷ و ۱۳۷ قانون اساسی این است که تفویض اختیارات سلب اختیار نمی‌کند و گاهی معاون اجرایی رئیس‌جمهور اختیار بازسازی مناطق جنگی و یا دیگر فعالیت‌های ضروری مناطق محروم را به استاندار تفویض می‌نماید و احیاناً خلافی صورت می‌گیرد با نگرش به اینکه استاندار ابواب جمعی وزارت کشور است. آیا وزیر کشور می‌بایست از طرف مجلس مورد سؤال قرار گیرد و یا معاونت اجرایی رئیس‌جمهور؟».

شورای نگهبان نیز به درستی در نظر مشورتی شماره ۵۴۷۷ مورخ ۱۳۷۲/۸/۲۳ به عدم سلب مسئولیت رئیس‌جمهور در خصوص امور تفویض شده تصریح کرده است: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند از رئیس‌جمهور و یا وزرا صرفاً در خصوص وظایفی که قانوناً بر عهده دارند و به دیگری تفویض کرده‌اند، سؤال کند. البته اگر مجلس مستقیماً کاری را به عهده غیر رئیس‌جمهور و وزیر بگذارد حق سؤال در این مورد از رئیس‌جمهور یا وزیر را ندارد کما اینکه حق سؤال از مسئول مزبور را هم ندارد».

۳-۴. استمرار صلاحیت معاونان پس از پایان دوره ریاست جمهوری

شورای نگهبان در پاسخ به پرسشی مبنی بر ادامه کار معاونان رئیس‌جمهور پس از پایان دوره ریاست جمهوری، نظر خود را این‌گونه اعلام کرد: «معاونان رئیس‌جمهور به‌عنوان معاون به کار خود ادامه می‌دهند». توجه به اصل استمرار خدمات عمومی چنین نظری را قابل پذیرش می‌سازد و بدین ترتیب، هرچند تفویض‌کننده وجود ندارد، اما به دلیل تأمین مصلحت دیگر، استمرار صلاحیت تفویض‌شونده پذیرفته می‌شود. شایان ذکر است که شورا در مورد ادامه کار

معاون امور برنامه و بودجه و معاون امور اداری و استخدامی کشور، بر این باور است که موافقت رئیس‌جمهور ضرورت دارد: «لکن در آن قسمت که مربوط به اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی است اداره کار منوط به نوعی موافقت رئیس‌جمهور می‌باشد». مبنای این نظر را باید در تأکید اصل ۱۲۶ قانون اساسی دانست که «مسئولیت» امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را «مستقیماً» بر عهده رئیس‌جمهور دانسته است و از این رو صرفاً فردی که چنین جایگاهی را در اختیار دارد، می‌تواند در این خصوص تصمیم‌گیری کند. در غیر این صورت، تحمیل مسئولیت بر وی موجه نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. بر این اساس اولاً معاونت رئیس‌جمهور در حقوق ایران به رسمیت شناخته شده و ثانیاً به رئیس‌جمهور اختیار داده شده است که وظایف قانونی خود را به معاونان خویش واگذار کند. با این حال با توجه به شئون دوگانه رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران و وظایف و مسئولیت‌های مصرح وی در قانون اساسی و نیز دیگر صلاحیت‌های وی، برای تشخیص امکان یا عدم امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور باید قائل به تفکیک بین وظایف وی باشیم. با توجه به تصریح قانون اساسی در چند اصل از جمله اصول ۱۲۴ و ۱۲۶، و همچنین رویه قانونگذار عادی مبنی بر واگذاری برخی اختیارات رئیس‌جمهور به معاونان وی و تأیید شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی و نیز منطبق اداری در انجام مناسب وظایف و مسئولیت‌های محوله، همان‌گونه که در فرضیه پژوهش بیان شد، امکان واگذاری وظایف رئیس‌جمهور وجود دارد و نمی‌توان رأی به عدم امکان واگذاری آن‌ها داد. از سوی دیگر، هرچند قانون اساسی امکان واگذاری وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور را به رسمیت شناخته است، باید توجه داشت که قانون اساسی در اصول خود در مقام بیان است و در نتیجه آنچه در قانون اساسی نیامده است، به معنای غیرقانونی بودن آن است. همچنین در حقوق عمومی مأموران دولتی برخلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود به دیگران وکالت دهند. به بیان دیگر، اصل بر عدم واگذاری وظایف و اختیارات مقامات دولتی و اداری است. همچنین همان‌گونه که در موضوع تفویض اختیار در حقوق اداری بیان شد، صحت این امر تابع شرایط و ضوابطی است؛ بنابراین واگذاری همه صلاحیت‌های رئیس‌جمهور نیز منطقی و صحیح نیست و باید قائل به حاکم بودن قواعد و ضوابطی بر واگذاری وظایف رئیس‌جمهور بود و بدین سبب باید ملاک تفویض

اختیارات رئیس‌جمهور مشخص و تبیین شود.

در خصوص ملاک تفویض اختیارات رئیس‌جمهور نیز باید گفت در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات حاکم است، از این رو با توجه به اصل ۶۰ قانون اساسی نمی‌توان معاونان رئیس‌جمهور را دارای صلاحیت اعمال قوه مجریه کرد، مگر به حکم اصل ۱۲۴ قانون اساسی؛ بر این اساس هرچند تمام اختیارات رئیس‌جمهور، اختصاصی است، اما طبق تصریح این اصل، رئیس‌جمهور می‌تواند انجام آن امور را به دیگری واگذار کند و این امر از وی سلب مسئولیت نمی‌کند. به بیان دیگر، مدیریت این صلاحیت‌ها باید در اختیار رئیس‌جمهور باشد و نه انجام مستقیم آن‌ها و از آنجا که یکی از شرایط صحت تفویض اختیار در حقوق اداری، تفکیک میان وظایف اساسی و قائم به شخص مقام عمومی یا مأمور دولتی است و اختیارات اساسی که فلسفه وجودی یک مقام است و همچنین موارد قائم به شخص را نمی‌توان واگذار کرد، بنابراین رئیس‌جمهور می‌تواند تنها انجام آن دسته از وظایفی را که قائم به شخص وی نیست، واگذار کند و اختیارات اساسی وی باید توسط رئیس‌جمهور اجرایی شود و رئیس‌جمهور حق واگذاری این بخش از وظایف خود را ندارد. بنابراین رئیس‌جمهور می‌تواند برخی وظایف قانونی خود مانند «نظارت بر کار وزیران»، «هماهنگی تصمیمات دولت»، «تعیین برنامه و خط‌مشی دولت»، «هماهنگی و سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی» و «بسیج امکانات دستگاه‌های اجرایی برای یک موضوع خاص» را با ایجاد نهادهای زیر نظر خود و واگذاری امور به آن‌ها به انجام رساند. در عین حال، وظایف قائم به شخص رئیس‌جمهور غیرقابل تفویض قلمداد می‌شوند. موضوعاتی همچون درخواست ارجاع به همه‌پرسی (موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی)، معرفی، عزل و قبول استعفای وزرا (موضوع اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ قانون اساسی)، حضور در مجلس و پاسخ به پرسش نمایندگان مجلس (موضوع اصل ۸۸ قانون اساسی)، تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس (موضوع اصل ۶۹ قانون اساسی)، پیشنهاد توقف انتخابات (موضوع اصل ۶۸ قانون اساسی) و ادای سوگند در ابتدای ریاست جمهوری (موضوع اصل ۱۲۱ قانون اساسی) در این زمره جای می‌گیرند. همچنین به‌طور کلی می‌توان ادعا کرد که صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در مقام ریاست کشور به استثنای امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (موضوع اصل ۱۲۵) که در مورد آن صراحت قانون اساسی وجود دارد، مواردی نظیر مسئولیت اجرای قانون اساسی - موضوع اصل ۱۱۳ - قابل واگذاری نیستند و باید مستقیماً توسط رئیس‌جمهور صورت پذیرند، همچنین واگذاری این مسئولیت یا ایجاد نهاد و تشکیلاتی برای اجرای آن‌ها از منظر شورای نگهبان مغایر قانون اساسی قلمداد می‌شود. مسئولیت وظایف تفویض شده رئیس‌جمهور بر عهده وی است و مجلس می‌تواند در خصوص

این وظایف از رئیس‌جمهور سؤال کند. ریاست و عضویت رئیس‌جمهور بر شوراهای عالی و فراقوه‌ای نظام و انتصاب و اعزام سفیران و پذیرش سفیران کشورهای دیگر از این قسم هستند.



یادداشت‌ها

۱. ر.ک: صفایی‌فر، ۱۳۸۵.
۲. ر.ک: برزگر خسروی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰.
۳. ر.ک: لطفی، ۱۳۹۱: ۵۹۸-۶۱۶.
۴. تبصره ۱ ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱: «اختیارات و مسئولیت‌های موضوع این ماده حسب مورد مستقیماً و بدون واسطه از طرف مقامات فوق به سایر مقامات دستگاه مربوط کلاً یا بعضاً قابل تفویض خواهد بود لکن در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت سلب اختیار و مسئولیت از تفویض‌کننده نخواهد کرد.»
۵. «عطف به نامه شماره ۴۶۹۰۹/۳۱/۹۱ مورخ ۱۷/۳/۱۳۹۱، مبنی بر اظهارنظر تفسیری در خصوص اصل یکصد و سیزدهم (۱۱۳) قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۳۱/۳/۱۳۹۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجراء قانون اساسی است. ۲- مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است. ۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس‌جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.»



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

فارسی

الف) کتاب‌ها و مقالات

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۱، چ ۱، دوازدهم.
 ۲. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.
 ۳. برزگر خسروی، محمد؛ علم‌الهدی، سید حجت‌الله (۱۳۹۰)، «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس‌جمهور به‌جای وزارتخانه‌ها»، نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه، تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۴. صفایی‌فر، احمد (۱۳۸۵)، «بررسی واگذاری وظایف قانونی رئیس‌جمهور به معاونین»، دادرسی، ش ۶۰.
 ۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ چهاردهم.
 ۶. لطفی، حسن (۱۳۹۱)، «ضوابط تعیین و جایگاه نمایندگان ویژه و معاونان رئیس‌جمهور»، مجموعه مقالات ارائه‌شده در اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ص ۵۹۸-۶۱۶.
- ب) قوانین و نظرهای شورای نگهبان**
۷. قانون اساسی.
 ۸. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.
 ۹. نظر تفسیری شماره ۱۶۱۹ مورخ ۱۳۶۳/۷/۳ شورای نگهبان.
 ۱۰. نظر تفسیری شماره ۱۰۱۲۶۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۲ شورای نگهبان.
 ۱۱. نظر تفسیری شماره ۴۲۱۴ مورخه ۱۳۶۰/۱۱/۱ شورای نگهبان.
 ۱۲. نظر تفسیری شماره ۴۷۱۴۲/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ شورای نگهبان.
 ۱۳. نظر مشورتی شماره ۵۴۷۷ مورخ ۱۳۷۲/۸/۲۳ شورای نگهبان.

References

A) Books and articles

- Emami, Mohammad and Kourosh Ostvar Sangari (2010), Administrative Law, Volume One, Twelfth Edition, Tehran: Mizan Publishing.
- Ansari, Valiullah (1374), Generalities of Administrative Law, Tehran: Mizan PublishingJ
- Barzegar Khosravi, Mohammad and Seyed Hojjatollah Alam-ul-Huda (2011), "Execution of executive affairs through vice presidents instead of ministries", A look at the dimensions of the constitutional rights of the Islamic Republic of Iran 1- About the position and jurisdiction of the executive branch, Tehran: Parliament.
- Safaeifar, Ahmad (2006), "Review of the transfer of legal duties of the President to the deputies", Judgment, No. 60.
- Tabatabai Motameni (2008), Manouchehr, Administrative Law, Fourteenth Edition, Tehran: Organization for the Study and Compilation of University Humanities Books (Position.(
- Lotfi, Hassan (2012), "Criteria for the appointment and position of special representatives and vice presidents", a collection of papers presented at the first National Conference on the Executive Power in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Shahid Beheshti University, 598-616.

B) Rules and opinions of the Guardian Council

- Constitution of the Islamic Republic of Iran, 1979 (Rev. 1989).
- General Accounting Law of the country approved on 6/1/1366.
- Interpretive Decision No. 1619 dated 3/7/1363 of the Guardian Council.
- Interpretive Decision No. 101262 dated 2/12/1365 of the Guardian Council.
- Interpretive Decision No. 4214 dated 1/11/1360 of the Guardian Council.
- Interpretive Decision No. 91/30/47142 dated 12/4/1391 of the Guardian Council.
- Advisory Decision No. 5477 dated 23/8/1372 of the Guardian Council.