

# وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

(بررسی تطبیقی قبل و بعد از بازنگری سال ۱۳۶۸)

دکتر احمد رضا بهنیا فر

محمود رشنواز

سرشناسه	: بهینافر، احمدرضا، ۱۳۴۶-
عنوان و نام پدیدآور	: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (بررسی تطبیقی قبل و بعد از بازنگری سال ۱۳۶۸) / احمدرضا بهینافر، محمود رشنواز؛ ویراستار سیدصابر منیری.
مشخصات نشر	: تهران: پرسمان، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۷۲ ص: ۲۱/۵×۱۴/۵ س.م.
شابک	: 4-431-187-600-600
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: روسای جمهور -- ایران -- شرح وظایف
	<b>Presidents -- Job descriptions -- Iran</b>
شناسه افزوده	: رشنواز، محمود، ۱۳۷۰-
شناسه افزوده	: منیری، سیدصابر، ۱۳۵۴-
رده بندی کنگره	: JF۲۵۵
رده بندی دیویی	: ۸۰۴۲۰۹۵۵/۳۲۱
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۰۷۴۱۲۹
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا	



Porseman Publication

[www.porsemanpress.com](http://www.porsemanpress.com)

[Email:info@Porsemanpress.com](mailto:info@Porsemanpress.com)

**وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**

**(بررسی تطبیقی قبل و بعد از بازنگری سال ۱۳۶۸)**

تألیف: دکتر احمدرضا بهینافر و محمود رشنواز

ویراستار: سیدصابر منیری      ناشر: پرسمان

چاپخانه: ترانه      تیراژ: ۱۰۰ جلد      نوبت چاپ: اول، ۱۴۰۲

شابک: ۴-۴۳۱-۱۸۷-۶۰۰-۹۷۸

آدرس: میدان انقلاب- خیابان منیری جاوید- کوچه صابر- پلاک ۱- طبقه ۴.

تلفن: ۶۶۴۶۰۸۸۱

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	مقدمه.....
	فصل اول وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان مقام
۱۹	رسمی کشور.....
	۱- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی (موضوع
۲۱	اصل ۱۱۳).....
۳۹	۲- برقراری و تنظیم روابط بین قوای سه گانه.....
۴۰	۲ - ۱. تفکیک قوا در قانون اساسی.....
۴۳	۲ - ۲. انواع تفکیک قوا.....
۴۶	۲ - ۳. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران.....
۴۷	۲ - ۴. برقراری و تنظیم روابط قوای سه گانه به وسیله رئیس جمهور.....
	۲ - ۵. حذف برقراری و تنظیم روابط قوای سه گانه در بازنگری قانون
۴۹	اساسی.....
۵۱	۳- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در حوزه بین الملل.....
۵۲	۳ - ۱. امضای قراردادهای بین المللی.....
۵۶	۳ - ۲. تصویب تعیین سفیران و امضای استوارنامه.....
۵۹	۴- مسئولیت و ریاست رئیس جمهور در شوراهای عالی کشور.....
۶۰	۴ - ۱. شورای بازنگری قانون اساسی.....

۴ - ۲. شورای عالی امنیت ملی..... ۶۳

۴ - ۳. شورای عالی انقلاب فرهنگی..... ۶۷

۵- اعطای نشان‌های دولتی..... ۶۸

۶- عضویت در شورای موقت رهبری..... ۷۲

## **فصل دوم وظایف و اختیارات رئیس جمهور در مقام ریاست**

### **قوه مجریه ..... ۷۵**

۱- نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران..... ۷۷

۱-۱. نظام ریاستی..... ۷۸

۲- ۱. نظام پارلمانی..... ۸۰

۱- ۳. نظام نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی..... ۸۲

۲- قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران..... ۸۵

۳- نخست وزیر و وظایف وی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸..... ۸۸

۴- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قوه مجریه..... ۹۰

۴- ۱. وظایف رئیس جمهور بر اساس سوگندنامه ریاست جمهوری..... ۹۱

۴- ۲. تعیین و معرفی وزیران به مجلس جهت گرفتن رأی اعتماد..... ۹۵

۴- ۳. عزل وزرا و اخذ رأی اعتماد مجدد..... ۱۰۰

۴- ۴. تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های فاقد وزیر..... ۱۰۳

۴- ۵. امضای قوانین و نتیجه همه‌پرسی..... ۱۰۵

۴- ۶. مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور... ۱۱۲

۴- ۷. انتخاب معاون اول و سایر معاونان دستگاه‌های اجرایی..... ۱۱۸

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵

۴-۸. تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه..... ۱۲۱

۴-۹. ریاست هیئت وزیران..... ۱۲۴

## فصل سوم وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با مقام

رهبری و سایر قوا ..... ۱۳۱

۱- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با مقام رهبری..... ۱۳۳

۲- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه..... ۱۳۴

۲-۱. قوه مقننه..... ۱۳۵

۲-۱-۱. نصب و عزل وزیران و رأی اعتماد مجلس به دولت..... ۱۳۵

۲-۱-۲. حضور و احضار به مجلس..... ۱۳۸

۲-۱-۳. تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی مجلس..... ۱۴۴

۲-۱-۴. پیشنهاد توقف انتخابات..... ۱۴۶

۲-۱-۵. امضای قوانین و نتیجه همه پرسی..... ۱۴۷

۲-۱-۶. پیشنهاد همه پرسی..... ۱۴۹

۲-۲. قوه قضائیه..... ۱۵۲

نتیجه گیری و پیشنهادها..... ۱۶۱

۱- نتیجه گیری..... ۱۶۱

۲- پیشنهادها..... ۱۶۵

فهرست منابع..... ۱۶۷



## مقدمه

قوه مجریه در کنار قوای مقننه و قضائیه در هر جامعه سیاسی سه رکن اصلی و اساسی را جهت اداره کشور تشکیل می‌دهد و همان‌طوری که وجود قوای مقننه و قضائیه جهت قانون گذاری و اجرای عدالت در کشورها امری ضروری می‌باشد، قوه مجریه نیز جهت اجرای قوانین و هدایت دستگاه‌های اجرایی برای اداره بهتر جامعه جایگاه مهمی دارد.

کلیه متصدیان و دستگاه‌هایی که کار ویژه آن‌ها جنبه اجرایی دارد در حقوق اساسی قوه مجریه نامیده می‌شود. با این توضیح که اعضای قوه مجریه از قبیل رئیس کشور (پادشاه، رئیس جمهور)، نخست‌وزیر و وزیران، اعضای کابینه، استانداران و فرمانداران و سایر عوامل اداری، فنی و تخصصی سطوح بالا و مجریان ساده مانند کارشناسان و کارمندان همه در قالب تعریف مجریان جای می‌گیرند. اهمیت قوه مجریه در جهان امروز و گستردگی فعالیت‌های آن بدان پایه است که در بیشتر مواقع می‌توان بدان نام حکومت داد. با توجه به این که رئیس جمهور جزء مقامات درجه اول در همه کشورها محسوب می‌شود بنابراین ضرورت بررسی وظایف و اختیارات او امری بایسته و شایسته می‌نماید.

در جمهوری اسلامی ایران و بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور محسوب شده که ریاست قوه مجریه و مسئولیت اجرای قانون اساسی جزء در اموری که

مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود را بر عهده دارد. بنابراین در جمهوری اسلامی ایران رئیس جمهور مقام دوم کشور محسوب می‌شود.

رئیس جمهور به رئیس کشوری اطلاق می‌گردد که برگزیده مستقیم یا غیر مستقیم شهروندان می‌باشد. وصول به این مقام از طریق انتخابات مقذور بوده، لذا به رژیمی که در رأس آن فرد یا افراد انتخابی قرار گرفته باشند جمهوری اطلاق می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بیان وظایف و اختیارات مقام رهبری و رئیس جمهور هیچ گونه تفکیکی صورت نگرفته است؛ ولی می‌توان گفت که وظایف ناظر به تکلیف و اختیارات ناظر به حق می‌باشد.

از سال ۱۳۶۸ تاکنون چهار رئیس جمهور در چهار دوره هشت ساله در رأس قوه مجریه جمهوری اسلامی قرار گرفتند که هر یک به گونه‌ای موضوع افزایش اختیارات رئیس جمهور را مطرح نمودند که مهم‌تری آن تحت عنوان لوایح دو قلو در دولت اصلاحات صورت گرفت. رئیس جمهور وقت سید محمد خاتمی لایحه تبیین اختیارات را به مجلس ارائه داد تا مشخص شود اگر مطابق اصل ۱۱۳ مسئول اجرای قانون اساسی است؛ حوزه اختیارات او تا کجاست و چگونه می‌توان قانون اساسی را در قوای خارج از کنترل خود اجراء کند. دولت اصول‌گرای احمدی نژاد و اعتدال‌گرای حسن روحانی نیز به دنبال افزایش اختیارات بودند، به طوری که در اسفند ماه ۱۳۹۸ رئیس جمهور پیش‌نویس لایحه‌ای را به کمیسیون لوایح هیئت دولت فرستاد که خواهان تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۹

جمهوری گردید. قانونی که در تاریخ ۲۲ آبان ماه ۱۳۶۵ در شانزده ماده برای اولین بار بعد از انقلاب اسلامی تصویب شده بود، حال رئیس جمهور به دنبال تغییر آن بوده؛ زیرا اعتقاد داشت برای اداره کشور نیاز به اختیارات ویژه دارد.

با توجه به مطالب مذکور هدف اصلی پژوهش آن است که وظایف اختیارات رئیس جمهور را بر اساس قانون اساسی به عنوان قانون مادر و میثاق ملت بررسی نماید تا مشخص شود رئیس جمهور برای اداره کشور نیازمند اختیارات ویژه و بیشتری می‌باشد یا همان وظایف و اختیاراتی که قانون اساسی جمهوری اسلامی و قانون تعیین اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های رئیس جمهور مصوب سال ۱۳۶۵ کفایت می‌کند.

اهمیت پژوهش حاضر را باید از دو جهت نظری و کاربردی بررسی و تبیین نمود. از بعد نظری با توجه به دیدگاه‌ها و نظرات مطروحه و اینکه پس از سال ۱۳۶۸ معمولاً رؤسای جمهور به اشکال مختلف به این موضوع اشاره کرده اند و در اسفند ۱۳۹۸ نیز مجدداً از طرف رئیس جمهور مطرح گردید؛ موضوع تعیین حدود وظایف و بویژه اختیارات رئیس جمهور اهمیت زیادی داشته و با توجه به عدم موفقیت دولت‌های پس از سال ۱۳۶۸ در تحقق شعارها و اهداف مورد نظر و طرح داشتن اختیارات ویژه توسط رئیس جمهور پرداختن به این موضوع امری ضروری می‌باشد که آیا عدم موفقیت چهار دولت توسعه‌گرای اقتصاد محور، توسعه‌گرای سیاست محور، آرمان‌گرای اصول محور و اعتدال‌گرای تعامل محور نداشتن

اختیارات ویژه بود یا عدم بهره برداری صحیح، جامع و کامل از اختیارات تصریح شده در قانون اساسی.

هدف اصلی تحقیق شناسایی وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل و بعد از بازنگری در سال ۱۳۶۸ می‌باشد تا از این رهگذر مشخص شود که وظایف و اختیارات مصرح در قانون اساسی به ویژه پس از بازنگری جهت اداره کشور در ابعاد داخلی و خارجی کافی است یا نیاز به اختیارات ویژه و گسترده دارد.

پژوهش حاضر از نوع نظری بوده که بر پایه مطالعات کتابخانه‌ای و با استفاده از روش استدلال و تحلیل عقلانی انجام شده است. بر این اساس نوع روش پژوهش توصیفی-تحلیلی است؛ به طوری که محقق ابتدا به طرح و توصیف مباحث پرداخته و سپس با روش استدلال عقلانی به تحلیل آن‌ها می‌پردازد.

روش گردآوری اطلاعات در پژوهش پیش‌رو کتابخانه‌ای است که از منابع اصلی و تحقیقاتی استفاده شده است. با توجه به استفاده از روش کتابخانه‌ای در گردآوری اطلاعات، مهم‌ترین ابزار مورد استفاده در پژوهش فیش می‌باشد.

با عنایت به نوع تحقیق که توصیفی-تحلیلی است روش تجزیه و تحلیل اطلاعات، روش تحلیل کیفی و عقلانی است. ابتدا اصول قانون اساسی و مواد قانون تعیین وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور مصوب ۱۳۶۵ توصیف و سپس با شیوه استدلال عقلانی تحلیل

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۱۱

می‌گردد که آیا اصول و مواد مذکور برای اداره کشور توسط رئیس جمهور در چارچوب قوه مجریه کفایت می‌کند یا خیر؟  
در پژوهش حاضر پس از کلیات و مفاهیم مطالب در سه فصل تنظیم گردیده است.

فصل اول: وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان مقام رسمی کشور

فصل دوم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه  
فصل سوم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با نهاد رهبری و  
قوای مقننه و قضائیه

در پایان نیز نتیجه‌گیری و پیشنهادهای پژوهش آمده است.  
در این قسمت ضرورت دارد چند اصطلاح مهم و اساسی توضیح داده  
شود.

### ۱- قوه مجریه

اصطلاح قوه مجریه در آثار فلاسفه یونان و نیز رساله‌های متفکران قرن  
هجدهم میلادی تا عصر حاضر برای نشان دادن کلیه افراد و دستگاه‌هایی به  
کار رفته که عملکرد آن‌ها جنبه اجرایی دارد؛ زیرا در گذشته چنین تصور  
میشد که قوه مقننه واضح و مبدع قواعد و قوانین می‌باشد و مجریه فقط  
اجرای این قواعد را بر عهده دارد. امروزه با توجه به طیف گسترده وظایف  
و اختیارات و همچنین عملکردهای متنوع و مبسوطی که تحت عنوان امور  
اجرایی در بطن قوه مجریه وجود دارد، این اصطلاح در نگاه اول نارسا و

نامناسب جلوه می‌نمایاند؛ چرا که اعضای قوه مجریه از رئیس مملکت، نخست وزیر یا شورای وزیران در نظامهای پارلمانی، وزراء و اعضای کابینه، استانداران و فرمانداران، عوامل اداری، فنی و تخصصی سطوح بالا و مجریان ساده همه در قالب دستگاههای اجرایی جای می‌گیرند. از طرف دیگر کلیه سازمان‌های دولتی و نیمه دولتی، وزارت خانه‌ها و بنگاه‌ها و به طور کلی استخوان بندی اداری، سیاسی و سازمانی هر کشور وابسته به قوه مجریه می‌باشد.

قوه مجریه تجسم حاکمیت در دولت به اعتبار صلاحیت در اعمال سیاسی و اداری داخل کشور و حاکمیت دولت در برابر کشورهای دیگر به شمار می‌آید. این وجه از قوه مجریه به خوبی عظمت و وسعت کاربردی این قوه را می‌نمایاند (قاضی، ۱۳۷۵: ۱ / ۵۴۷-۵۴۸). از این رو کاربرد اصطلاح حکومت به جای قوه مجریه مناسب‌تر است؛ زیرا واژه حکومت از یک سو همه نهادهای فرمانروا را در برمی‌گیرد و از سوی دیگر مشخص کننده هیئت وزیران یا دولت است. در این میان می‌توان معنای سومی از حکومت در نظر گرفت که همه عوامل اجرایی دولت از لایه سیاسی، اداری، دیپلماتیک، نظامی و انتظامی را در برمی‌گیرد و قلمرو و صلاحیت‌های آنها را معین می‌کند. با توجه به مطالب مطروحه می‌توان گفت که قوه مجریه قوه‌ای است که حکومت و اداره امور کشور را بر عهده دارد و جز قانون‌گذاری و دادرسی سایر شئون مربوط به اداره یک کشور ناشی از قوه مجریه است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۵۵۳).

## ۲- بازنگری قانون اساسی

بازنگری در لغت به معنای تجدید نظر و بازبینی است و بازنگری قانون اساسی عبارت است از اصلاح و تغییر در اصول و مفادی که نظام حقوق اساسی را تشکیل می‌دهند.

قانون اساسی مانند هر قانون پاسخگو نیازها و شرایط سیاسی و اجتماعی معینی است. وقتی این نیازها و شرایط تغییر یابند لزوماً باید قانون اساسی نیز مورد تجدید نظر قرار گیرد و با نیازهای تازه جامعه تطبیق داده شود. ترتیب تجدید نظر در قانون اساسی معمولاً در خود آن پیش بینی می‌شود ولی اگر در این باره پیش بینی لازم صورت نگرفته باشد بنا به اصل حاکمیت ملی، تجدید نظر در قانون اساسی با ملت است و آن‌ها می‌توانند در این باره اقدام کنند. (طباطبائی، ۱۳۹۰: ۱۹۹).

پیش بینی امر بازنگری در قانون اساسی مبتنی بر واقعتهای اجتماعی و اقدامی خردمندانه است؛ زیرا تصور یک قانون اساسی ابدی و جاودانه از عدم توجه به تحولات اجتناب ناپذیر زمان ناشی می‌شود. از سوی دیگر سهولت در بازنگری و تغییر قانون اساسی نیز موجب بروز و ظهور ناامنی دائمی در نهادهای سیاسی کشور خواهد شد و امری نگران کننده تلقی می‌گردد. کمال مطلوب وقتی است که روشی ایجاد شود که بر اساس آن بتوان پس از تفکر و اندیشه معقولانه و در حالتی که اکثریت مردم خواهان آن هستند، نسبت به بازنگری قانون اساسی اقدام شود. (هاشمی، ۱۳۹۲: ۵۵).

بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ پس از

گذشت ده سال از تصویب اولین قانون اساسی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، بنا به ضرورت‌هایی در تاریخ چهارم اردیبهشت ۱۳۶۸ و طی نامه‌ای که امام خمینی (ره) به رئیس جمهور وقت نوشتند، با تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی انجام شد. در نامه امام خمینی به رئیس جمهور چنین آمده بود:

«از آن جا که پس از کسب ده سال تجربه عینی و عملی از اداره کشور، اکثر مسئولین و دست اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده اند که قانون اساسی با اینکه دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است دارای نقایص و اشکالاتی است که در تدوین و تصویب آن به علت جو ملتهب ابتدای پیروزی انقلاب و عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی جامعه، کمتر به آن توجه شده است، ولی خوشبختانه مسئله متمیم قانون اساسی پس از یکی - دو سال نیز مورد بحث محافل گوناگون بوده است و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی ماست و چه بسا تأخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای کشور و انقلاب گردد. من نیز بنابر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدت‌ها قبل در فکر حل آن بوده‌ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می‌گردید. اکنون که به یاری خداوند بزرگ و دعای خیر حضرت بقیه الله - روحی له الفداء - نظام اسلامی ایران راه سازندگی و رشد و تعالی همه جانبه خود را در پیش گرفته است، هیئتی را برای رسیدگی به این امر مهم تعیین نمودم که پس از بررسی و تدوین و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۱۵

تصویب موارد و اصولی که ذکر می‌شود، تأیید آن را به آراء عمومی مردم شریف و عزیز ایران بگذارند. (امام خمینی، ۱۳۸۷: ۳۶۳/۲۱).

در این نامه مهم‌ترین محورها برای بازنگری قانون اساسی به ترتیب زیر مشخص گردید که حد اکثر طی دو ماه انجام شود: ۱- رهبری ۲- تمرکز در قوای مجریه و قضائیه ۳- تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه‌گانه بر آن نظارت داشته باشند. ۴- تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی ۵- مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نطاو و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد. ۶- راه بازنگری قانون اساسی (همان، ۳۶۴).

رئیس شورای بازنگری قانون اساسی نیز در تاریخ بیست و پنجم تیر ماه یک هزار و سیصد و شصت و هشت در نامه‌ای به مقام معظم رهبری موارد اصلاحی را جهت تأیید و صدور فرمان همه‌پرسی به استحضار ایشان رساند. با تأیید و دستور ایشان نیز در تاریخ ششم مرداد یک هزار و سیصد و شصت و هشت قانون اساسی بازنگری شده در معرض رأی ملت گذارده شد و با اکثریت آراء به تصویب رسید. لازم به ذکر است که تغییر در اصل پنجاه و هفت و اصلاح اصل یک صد و بیست و چهار و سایر اصول مرتبط با موضوع اختیارات و وظایف رئیس جمهور ارتباط داشت.

### ۳- وظایف و اختیارات

وظیفه یا تکلیف گاهی به مفهوم بسیار وسیع برای اشاره به اعمالی به کار

برده می شود که به وسیله قوانینی امر یا نهی می گردد و بر حوزه های مهم زندگی اجتماعی حاکم بوده یا به عنوان قوانین حاکم بر هر نوع همکاری، مورد قبول می باشند.

وظایف را می توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱- وظیفه قانونی: هرگاه مقررات قانونی، اشخاص را به انجام دادن عملی یا به خودداری از انجام آن ملزم سازند واژه تکلیف و وظیفه مطرح می شود؛ هر چند که وظیفه و تکلیف به یک معنا نمی باشد.

۲- وظیفه اخلاقی: این نوع وظیفه برای اشاره به هر نوع عملی به کار می رود که شخص برای انجام دادن یا انجام ندادن آن دلیل اخلاقی داشته باشد.

۳- وظیفه سیاسی: این اصطلاح برای اشاره به وظایف قانونی مأموران دولت (قوای سه گانه) به کار برده می شود که در اصل اطاعت یا سرسپردگی به یک قدرت سیاسی است. (گولد و کولب، ۱۳۸۴: ۴۳۴-۴۳۶).

اختیار به معنای حق تصمیم گیری و هدایت امر دیگران است و در ساختار سازمانی یک مفهوم مهم و اساسی محسوب می شود، زیرا مدیران و کارکنان باید حق انجام کارهایی که به آنها سپرده می شود را داشته باشند. در این راستا مسئولیت، انجام دادن وظیفه و کارهایی است که به شخص محول می گردد. در واقع اختیار حق انجام کار یا مسئولیت است. به علاوه اختیار و مسئولیت باید در ارتباط و توأم با یکدیگر باشند به این معنا که



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۱۷

مسئولیت انجام کار می‌بایستی با حق انجام کار همراه باشد. (لانن بورگ و اورنستین، ۲۰۰۳: ۶۲).

در واقع اختیار حق انجام کار یا گرفتن تصمیم و نوعی نفوذ یا حق انجام کار، هدایت یا هماهنگ سازی اقدامات دیگران می‌باشد. فرق بین وظایف و اختیارات در آن است که وظیفه تکلیف است و رئیس جمهور باید آن‌ها را انجام دهد که با عبارت‌های موظف است، با رئیس جمهور است، مسئولیت آن را مستقیماً بر عهده دارد و امثال آن بیان می‌گردد و اختیار بیشتر با کلمه می‌تواند بیان می‌گردد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حداقل هفت وظیفه در اصول ۱۲۳، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۴ و ۱۴۱ و نیز شش اختیار در اصول ۱۲۴، ۱۲۷، ۱۲۸، ۱۳۰، ۱۳۵ و ۱۳۶ برای رئیس جمهور تعیین گردیده، ضمن آن که در قوانین عادی نیز وظایف و اختیاراتی برای وی در نظر گرفته شده است.



## فصل اول:

وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان مقام  
رسمی کشور



در این فصل مهم ترین وظایف، مسئولیت ها و اختیارات رئیس جمهور قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به عنوان مقام رسمی کشور مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

### ۱-وظایف و اختیارات رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی (موضوع اصل ۱۱۳)

اصل یک صد و سیزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگری می گوید: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد».

بر اساس این اصل مسئولیت اجرای قانون اساسی یکی از مهمترین وظایف رئیس جمهور محسوب می شود. قانون اساسی در مورد وظایف و اختیارات ناشی از مسئولیت اجرای قانون اساسی که نخستین مسئولیت مقرر در اصل یک صد و سیزدهم برای رئیس جمهور است توضیحی نداده؛ ولی قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهور مصوب آذر ماه هزار و سیصد و شصت و پنج مجلس شورای اسلامی در این مورد طی چهار ماده (مواد ۱۳ تا ۱۶) به این مهم پرداخته است.

۱- ماده ۱۳: «به منظور پاسداری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد». همانطوری که مشاهده می‌شود این ماده بر پاسداری از اصول قانون اساسی پافشاری کرده و انگیزه خود را بر آن ابتناء نموده است. قانون مصوب سال ۱۳۶۵ با دادن حق نظارت، ضمن تأکید بر این واقعیت که رئیس قوه مجریه موظف است نظارت خود را اعمال کند در واقع تأکید بر نظارت ریاست جمهوری داشته؛ اما این نظارت نباید به دخالت منجر شود. زیرا از کلمه نظارت در ماده ۱۳ قانون مذکور به هیچ وجه این امر استنباط نمی‌شود که نتیجه و تالی نظارت دخالت بیشتر، انقیاد و احاطه بر دیگران باشد. (کمال زاده ساروی، ۱۳۸۱: ۵۹).

یکی دیگر از راه‌هایی که این قانون به عنوان ابزار ریاست جمهوری از آن نام برده کسب اطلاع از تمام امور کشور است که بدون شک از اختیارات رئیس جمهور می‌باشد و از طریق وزارت اطلاعات، ریاست بر شورای عالی امنیت ملی، حق اطلاع از مصوبات مجلس و آراء صادره از سوی محاکم به وی داده شده است.

روش دیگر پیگیری است که رئیس جمهور از طریق دستگاه‌های اجرایی تحت امر خود به عنوان مجری مصوبات مجلس آن را انجام می‌دهد. در نتیجه می‌توان گفت از مجموع طرق مذکور دخالت عملی رئیس جمهور برداشت نمی‌شود. از اصطلاح بررسی و اقدامات لازم نیز

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۲۳

حدود اختیارات رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی مشخص می شود؛ زیرا اقدام لازم جهت نظارت یا کسب اطلاع، بازرسی و پیگیری به انتخاب روش های اجرایی متناسب با هر یک از راه های فوق الذکر برمی گردد.

در رابطه با تشکیل واحد بازرسی ویژه در دفتر ریاست جمهوری نامه ای توسط رئیس جمهور وقت در تاریخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۳ به شورای نگهبان نوشته شد و شورا نیز در نامه مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ تشکیل واحد بازرسی در ریاست جمهوری را مغایر با قانون اساسی تشخیص داده و پیشنهاد گردید رئیس جمهور می تواند این اختیار را از طریق نهادهای دیگر به خصوص سازمان بازرسی کل کشور انجام دهد. (مهرپور، ۱۳۷۱: ۶۳/۳ - ۶۴).

در دوره هفتم ریاست جمهوری رئیس جمهور وقت در راستای اجراء مسئولیت موضوع اصل ۱۱۳ قانون اساسی طی حکمی اقدام به تشکیل هیاتی به نام هیات پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی مرکب از تعدادی از حقوق دانان و مقامات مسئول نمود تا وی را در اجرای این وظیفه کمک کنند و مشاوره لازم را به او بدهند. این هیئت در تاریخ ۸ آذر ماه ۱۳۷۶ با حکم رئیس جمهور تشکیل شد و برای ۵ نفر به عنوان اعضای هیئت برای مدت ۴ سال از سوی رئیس جمهور ابلاغ صادر گردید. پس از پایان دوره اول ریاست جمهوری آقای خاتمی در دوره دوم نیز این هیئت ابقاء و حتی تعداد اعضاء آن از ۵ نفر به ۷ نفر افزایش یافت. این هیئت با تشکیل جلسات مستمر هفتگی و کمیته های مختلف موارد ارجاعی از سوی رئیس جمهور در ارتباط با عدم اجراء، توقف یا نقض قانون اساسی

را مورد بررسی قرار می داد و نظر مشورتی خود را اعلام می نمود در دوره نهم ریاست جمهوری برای تشکیل هیئتی جدید یا ادامه کار هیئت قبلی دستوری صادر نگردید و در نتیجه دوره فعالیت آن خاتمه یافت. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۰۷-۳۰۸).

۲- ماده ۱۴: «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی رئیس جمهور در انجام وظایف خویش جهت اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می نماید و برای این منظور می توان مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجراء را خواستار گردد. مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس جمهور توقف یا عدم اجراء ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست وزیر و وزراء باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد.»

بیش شک منظور از توقف و عدم اجرای اصول قانون اساسی در این قانون آن است که توقف و عدم اجراء بر اثر کوتاهی و سهل انگاری صورت پذیرد؛ ولی در مواردی که شرایط و امکانات لازم برای اجرای اصلی از اصول قانون اساسی وجود نداشته باشد و یا موانعی ناخواسته اجراء را ناممکن سازد قانون اساسی ساکت است.

در مورد نقض قانون اساسی توسط وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها و



ارگان‌های کشور در صورتی که موضوع از طریق نهاد ریاست جمهوری مورد تحقیق واقع شده و مثبت تشخیص داده شود، اگر چه قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری دوباره ساکت است، ولی نظر به این که مسئله عدم اجراء اصلی از اصول قانون اساسی در این قانون آمده و در هر مورد که اصلی نقض می‌شود در حقیقت آن اصل اجراء نمی‌گردد موارد نقض، مشمول حکم عدم اجراء خواهد بود. توقف یا عدم اجراء و نقض اصلی از اصول قانون اساسی اگر به خاطر اختلاف نظر بین رئیس جمهور و هیئت دولت در استنباط از قانون اساسی باشد طبق تبصره ماده پنج قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری نظر رئیس جمهور معتبر خواهد بود. در صورت وجود تفسیر قانون اساسی رئیس جمهور موظف به مراجعه به آن است و هنگامی که تفسیر قانونی از طرف شورای نگهبان وجود نداشته باشد نظر رئیس جمهور خود تفسیر قانونی در مورد اختلاف او با هیئت دولت خواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۶۸: ۱/۳۲۸). به طور کلی می‌توان گفت که در صورتی که طبق این ماده تخلف مربوط به نخست وزیر و وزراء باشد، پیگرد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود تا در صورت مقتضی سؤال یا استیضاح مطرح گردد و رسیدگی به این امر طبق قانون مجلس شورای اسلامی انجام پذیرد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال می‌شود تا مورد رسیدگی واقع گردد. مراجع صالحه برای رسیدگی به تخلفاتی که توسط رئیس جمهور اعلام می‌شود مجلس شورای اسلامی و

دادگاه‌های اداری و قضائی شناخته شده است.

از طرف دیگر اصلاح این ماده با توجه به حذف پست نخست وزیری در سال ۱۳۶۸ امری ضروری است. سیاق ماده مذکور و روح کلی حاکم بر آن به روشنی ثابت می‌کند که در چارچوب قانون اساسی تنظیم شده و مورد تعرض شورای نگهبان هم قرار نگرفته است؛ ولی ذیل ماده که امکان ارسال پرونده امر به مرجع صالح را تجویز می‌نماید جای بحث و بررسی دارد. لازم به ذکر است که اصطلاح مرجع صالح نیز مبهم می‌باشد، زیرا از نظر حقوقی عمل یا ترک عملی که قانون آن را جرم می‌داند قابل ارجاع به مرجع صالح می‌باشد و متناسب با آن عمل، مرجع مذکور رکن مادی جرم را تعیین می‌کند و با عنایت به این که مطابقت عمل خاصی با اصول قانون اساسی در حوزه وظایف قضات تعریف نشده و در قوانین عادی نیز با عنوان عمل مجرمانه مطرح نمی‌باشد، لذا نمی‌توان برای آن‌ها مجازات تعیین نمود. در نتیجه می‌توان گفت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی وقتی قابل رسیدگی و متخلف قابل پیگرد قانونی می‌باشد که عمل انتسابی در قانون عادی به عنوان جرم معرفی شده باشد. (کمال‌زاده ساروی، ۱۳۸۱: ۶۵).

به عنوان مثال آیا مسئولین سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان به خاطر عدم اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی محاکمه نمود وقتی که شرایط لازم یا قانون خاصی به همراه بوده معین در اختیار آن مسئول قرار داده نشده است؟ بنابراین دستور ماده ۱۴ قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۲۷

مسئولیت‌های رئیس جمهور موقوف به وجود قانون عادی و منوط به تخلف از آن می‌باشد و از این جهت منطقی و قانون‌گرایانه بوده و با اصل تفکیک و استقلال قوا مغایرتی ندارد.

۳- ماده ۱۵: «به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی رئیس جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه را دارد». این ماده در وفاداری به قانون اساسی و لزوم رعایت شئون قوای دیگر و به منظور دوری از شائبه اختلاط قوا تنها حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه را پیش‌بینی نموده است. بدیهی است با حذف پست نخست‌وزیری و واگذاری مسئولیت‌های آن به رئیس جمهور، تذکر و اخطار به رئیس قوه مجریه منتفی شده و فقط این تذکر و اخطار به سران قوای مقننه و قضائیه مجاز می‌باشد. متن این ماده نیز که با دقت کافی تنظیم شده است بدون آن که شأن رؤسای قوای مقننه و قضائیه را زیر سؤال برد تنها حق تذکر و اخطار را به شخصیت حقوقی دو قوه تجویز نموده؛ زیرا تذکر دادن به هر یک از قوا از حقوق رئیس جمهور و هر شهروند دیگر است، همان‌گونه که سایر قوا هم حق تذکر دادن به سایرین را دارند ولی این اقدام نباید منجر به تخفیف دیگران شود.

برخی از حقوق دانان با استناد به اصل ۱۱۳ قانون اساسی دو شأن و عنوان حقوقی برای شخص رئیس جمهور قائل هستند یکی ریاست قوه مجریه و دیگری عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری. از این رو قانون اساسی رئیس جمهوری را تحت این دو عنوان مسئول اجرای

قانون اساسی دانسته است. از این رو موظف است با همه توان و نفوذ خود برای پیاده شدن قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن در هر یک از قوای سه گانه حتی قوه مقننه و قضائیه به کار گیرد و اقدامات لازم را در این خصوص بویژه با اختطار و تذکر انجام دهد. یادآوری این نکته نیز لازم است که انجام این وظیفه در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه منافاتی با اصل تفکیک قوا ندارد؛ زیرا قانون اساسی این وظیفه و مسئولیت را نه به عنوان رئیس جمهور بلکه به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری بر عهده وی گذاشته است و از این جهت رئیس جمهور بر کار دو قوه دیگر نظارت داشته تا از اصول قانون اساسی تخطی صورت نگیرد. (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۵۷-۱۵۸).

به عنوان نمونه در سال ۱۳۵۹ رئیس جمهور وقت به لحاظ نقض اصولی از قانون اساسی، اختطاری را خطاب به شورای عالی قضائی تحریر و اعلام می نماید. شورای عالی قضائی با استناد به اصل ۱۵۶ قانون اساسی که نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده قوه قضائیه قرار داده است ضمن ارسال نامه برای شورای نگهبان خواستار نظر این شورا پیرامون اختطار ریاست جمهوری و مفاد اصل ۱۱۳ و محدوده اختیارات رئیس جمهور می شود. شورای نگهبان نیز در پاسخ به نامه شورای عالی قضائی چنین اعلام نظر می نماید: «رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ قانون اساسی حق اختطار و تذکر را داشته و منافاتی با بند اصل ۱۵۶ ندارد» (مهرپور، ۱۳۷۱: ۲۱/۳-۲۳).

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۲۹

۴- ماده ۱۶: «رئیس جمهور می‌تواند سالی یک بار آمار موارد توقف عدم اجراء، نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذة تنظیم کند و به اطلاع مجلس برساند». بر اساس این ماده به رئیس جمهور دستور داده شده است که موارد تخلف، نقض، توقف و عدم اجراء را به مجلس شورای اسلامی به عنوان نمایندگان مردم گزارش نماید؛ در حالی که متن ماده ۴ که برای اصلاح ماده ۱۶ پیشنهاد گردید می‌گوید: «رئیس جمهور می‌تواند سالی یک بار گزارش موارد توقف و عدم اجراء و یا نقض قانون اساسی را با تصمیمات متخذة و ذکر موانع و مشکلات، تنظیم و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند، گزارش رئیس جمهور در جلسه علنی مجلس قرائت می‌شود. همچنین رئیس جمهور می‌تواند هرگاه لازم بداند مستقیماً مردم را از طریق مقتضی در جریان عدم اجراء یا نقض قانون اساسی و اقداماتی که انجام داده قرار دهد». ملاحظه می‌شود که این اصلاحیه تفاوت ماهوی با متن ماده ۱۶ قانون مصوب ۱۳۶۵ ندارد ولی دو تفاوت مهم قابل مشاهده است:

۱- با قید «موانع و مشکلات» در اصلاحیه به ماده ۱۶ صراحت بخشیده شده که بدون آن هم رئیس جمهور می‌توانست گزارش موارد مورد نظر را به مجلس ارائه دهد.

۲- طرح موضوع در جلسه علنی و ارائه گزارش مستقیم به مردم در اصلاحیه اضافه شده است.

با توجه به بررسی چهار ماده مذکور می‌توان تفاسیر گوناگونی که از

اصل ۱۱۳ در ارتباط با مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی وجود دارد را به شرح زیر بیان نمود:

الف- رئیس جمهور مسئول مطلق اجرای قانون اساسی است. با پذیرش این فرض مسئولیت اجرای کلیه اصول قانون اساسی به خصوص حقوق ملت در فصل سوم و نیز برخی از حقوق مندرج در اصل سوم مانند پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی، آموزش و پرورش و همچنین تربیت بدنی رایگان، رفع تبعیض‌های ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، تأمین آزادی‌های سیاسی- اجتماعی و غیره باید بر عهده رئیس جمهور باشد. بدیهی است که انجام این مسئولیت توسط رئیس جمهور منطقی و امکان پذیر نیست؛ زیرا بر اساس اصل ۱۱۳ مقام رهبری عالی ترین مقام رسمی بوده و ریاست عالی کشور را بر عهده دارد و طبق اصل ۱۱۰ و برخی اصول دیگر وظایف و اختیارات بسیار مهمی دارا می‌باشد. لذا با وجود نقش و جایگاه رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی چنین جایگاهی برای رئیس جمهور قابل تصور نیست که مسئول مطلق اجرای قانون اساسی باشد.

از سوی دیگر در صورت پذیرش این فرض باید مسئولیت نظارت بر اجرای وظایف رهبری در قانون اساسی نیز بر عهده رئیس جمهور باشد؛ در حال که این وظیفه بر طبق اصل ۱۱۱ بر عهده خبرگان رهبری نهاده شده است. مسئولیت نظارت و اجرای اصول مربوط به نهادهای زیر مجموعه رهبری نیز بر عهده خود ایشان می‌باشد. در نتیجه می‌توان گفت که مسئولیت

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۳۱

اجرای کل قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور نیست و این نظریه از لحاظ حقوقی باطل است (کمال زاده ساروی، ۱۳۸۱: ۵۰).

ب- رئیس جمهور مسئول مطلق اجرای قانون اساسی به جز اصول مربوط به رهبری می‌باشد. بر این اساس مسئولیت اجرای اصول قانون اساسی در ارتباط با وظایف قوای مقننه و قضائیه بر عهده شخص رئیس جمهور است؛ در حالی که وی مسئول اجرای مفاد اصول قانون اساسی در ارتباط با دو قوه دیگر نیست. زیرا:

۱- به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی قوا مستقل از یکدیگر هستند.

۲- بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه بر عهده رئیس آن قوه است.

۳- انجام وظایف و تکالیف قوه مقننه نیز در قانون اساسی بر عهده نمایندگان ملت گذاشته شده است.

پ- رئیس جمهور فقط مسئول اجرای قانون اساسی در امور مربوط به قوه مجریه است. با پذیرش این فرض چند نکته قابل طرح می‌باشد:

۱- مسئولیت اجرای قانون اساسی در خارج از قوه مجریه بر عهده چه

کسی است؟

۲- اگر این فرض قابل پذیرش باشد چرا این وظیفه برای رؤسای قوای

مقننه و مجریه در نظر گرفته نشده است؟

۳- رؤسای هر سه قوه مسئول اجرای اصول قانون اساسی در ارتباط با

وظایف قوه مربوط به خود هستند.

۴- بدیهی است که تأمین بسیاری از حقوق پیش‌بینی شده برای ملت در فصول اول، دوم، سوم و چهارم قانون اساسی علی‌رغم ارتباط مستقیم آن با وظایف و تکالیف اصلی قوه مجریه، بدون مساعدت و همکاری سایر قوا و نهادهای حکومتی، خارج از توان قوه مجریه می‌باشد.

لذا محدود نمودن مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی در امور قوه مجریه منطقی و عقلانی نمی‌باشد و به طور قطع در ارتباط با مسئولیت وی به عنوان رئیس قوه مجریه نبوده است.

ت- تعدادی از صاحب نظران و حقوق دانان معتقدند که با دقت در متن اصول مختلف قانون اساسی می‌توان پی برد که رئیس جمهور به تنهایی مسئول اجرای قانون اساسی نیست و مسئولیت رئیس جمهور در این امر اشاره به نقش اصلی او در این زمینه دارد. در این رابطه می‌توان به موارد زیر استناد نمود:

۱- در اصل ۷۸ (ممنوعیت تغییر در خطوط مرزی)، اصل ۷۹ (ممنوعیت برقراری حکومت نظامی)، اصل ۸۰ (گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت)، اصل ۸۲ (ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت) و اصل ۸۳ (غیر قابل انتقال بودن بناها و اموال دولتی به عنوان نفایس ملی) فقط با تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان میسر می‌باشد.

۲- مطابق اصل ۹۰ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی وظیفه دارد به شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از طرز کار سه قوه رسیدگی کند و



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۳۳

ممکن است برخی از این شکایات راجع به عدم اجرای اصول قانون اساسی باشد که به حفظ حقوق مردم مربوط است.

۳- احیاء حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع که مربوط به برخی از اصول قانون اساسی می‌باشد، طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی از وظایف قوه قضائیه است. ضمن این که بر اساس اصل مذکور نظارت بر حسن اجرای قوانین از وظایف قوه قضائیه است که توسط دیوان عالی کشور انجام می‌گیرد و با توجه به عام بودن لفظ قوانین در این اصل، می‌تواند قانون اساسی را نیز شامل گردد.

۴- برابر اصل ۹۸ تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است، لذا در مواقعی که نظر رئیس جمهور از باب اجرای صحیح یا نادرست برخی از اصول قانون اساسی با نظر شورای نگهبان یکی نباشد، بر اساس این اصل نظر شورای نگهبان صائب است (همان، ۵۴).

۵- رئیس جمهور در متن سوگند موضوع اصل ۱۲۱ متعهد شده است که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشد. لذا نمی‌تواند اصل تفکیک و استقلال قوا را نادیده گرفت و جهت اجرای قانون اساسی در وظایف سایر قوا دخالت کند؛ زیرا خلاف سوگند خود عمل نموده و شخصاً قانون اساسی را نقض کرده است.

با این وجود چرا در اصل ۱۱۳ رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی دانسته شده است؟

در تاریخ ۱۳۸۰/۷/۸ رئیس وقت قوه قضائیه به نامه رئیس جمهور منظور

از اصل ۱۱۳ را «اجرا و احیا و معطل نماندن و شکل‌گیری اجرائی قوانین...» دانسته است. در این نامه به موارد زیر اشاره شده است:

۱- قانون اساسی در بند سوم از اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ نظارت بر حسن اجرای قوانین را از وظایف ذاتی قوه قضائیه بر شمرده و در اصل ۱۱۳ اجرای قانون اساسی را از وظایف رئیس جمهور دانسته است و تفاوت میان این دو با اندک تأملی واضح و روشن می‌باشد. نظارت بر حسن اجراء مربوط به موارد تخلف دستگاه‌ها از اجرای صحیح قانون و نقض آن است و اجرای قانون اساسی اجراء، احیاء و معطل نماندن و شکل‌گیری اجرائی قوانین را می‌رساند. بر این اساس مفاد اصل ۱۱۳ که مورد استناد و نظارت بر اجرای قانون اساسی قرار گرفته به معنای اجراء و احیاء اصول قانون اساسی است و رئیس قوه مجریه موظف است وظایف مربوط به آن را مستقیماً اجراء کند و در رابطه با قوای دیگر و نهادها مانند نهاد رهبری، مجلس، قوه قضائیه، شورای نگهبان و نظایر آن‌ها باید شرایط و مقدمات لازم را جهت اجراء و احیاء آن قوانین که در اختیار او می‌باشد محیا کرده و در صورت عدم اجراء تذکر و اخطار دهد و این امر با بند ۳ اصل ۱۵۶ منافاتی ندارد؛ زیرا مفاد این بند نظارت بر حسن اجراء و رسیدگی به تخلفات از قوانین بوده و معنای اصل ۱۱۳ پی‌گیری و تذکر درباره لزوم اجرای قانون اساسی است.

۲- علاوه بر آن که در متن اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه مستقل از دیگر قوا دانسته شده است برای رسیدگی به اعتراضات و پیشگیری از

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۳۵

تضییع حقوق مردم نهادهای نظارتی مانند محاکم تجدید نظر، دیوان عالی کشور، محکمه انتظامی قضات و نظایر آن در قانون اساسی و قوانین عادی مشخص شده است و ایجاد فعالیت هرگونه نهادهای نظارتی دیگر بویژه اگر درون قوه‌ای شکل بگیرد با برخی از اصول قانون اساسی به خصوص اصول ۱۵۶ و ۱۶۱ مغایرت دارد.

۳- بر اساس ماده ۱۵ قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور مصوب سال ۱۳۶۵ در مورد حق رئیس جمهور برای دادن اخطار و تذکر به قوای سه گانه با توجه به اصلاح اصل ۱۱۳ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف عبارت تنظیم روابط قوای سه گانه از میان مسئولیت‌های رئیس جمهور و حذف پست نخست وزیری از تشکیلات دولت، قابل استناد برای اطلاق نظارت نیست و هرگونه نظر تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۱۱۳ اصلاح شده برای همه قوای کشور لازم الاتباع خواهد بود (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۵۵-۱۵۶). شورای نگهبان نیز در تاریخ ۱۲/۴/۱۳۹۱ تفسیر خود را از اصل ۱۱۳ چنین بیان کرده است: «۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. ۲- مسئولیت رئیس جمهور 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 قضائیه و هر مقام و دستگاه

دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه ای محول نموده است.

۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.

۴- در خصوص قلمرو و ماهیت مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی به نظر می‌رسد صرفاً با توجه به قانون محدوده وظایف و اختیارات رئیس جمهور در خصوص اصول غیر مرتبط با اداره قوه مجریه جنبه ارشادی و اطلاعی و در رابطه با اصول مرتبط با قوه مجریه جنبه ارشادی و تعقیبی دارد. بدین معنا که هرگاه رئیس جمهور متوجه عدم اجرا یا تخلف از اجرای اصول قانون اساسی غیر مرتبط با قوه مجریه شد، ضمن بررسی و انجام بازرسی‌های لازم باید جهت اجرای آن‌ها یا جلوگیری از تخلف به مقامات و نهادهای ذیربط مانند مقام رهبری، دستگاه قضایی و مجلس شورای اسلامی همراه با مستندات گزارش نماید؛ اما خود نمی‌تواند دست به وضع مجازات یا ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده و یا اقدام به مباشرت در اجرای اصول قانون اساسی معطل مانده و نقض شده، نماید. در رابطه با اصول مرتبط با قوه مجریه از آن‌جا که رئیس جمهور خود در مقام مدیریت و نظارت بر آن دارای انواع پاسخگویی کیفی، سیاسی، مالی، قانونی و حقوقی و اخلاقی است باید در مقام نظارت اطلاعی، ارشادی و تعقیبی نقش مباشرتی داشته و اقدامات عملی در مورد اجرای اصول متوقف شده و رفع اثر از اصول نقض شده را انجام دهد. (خسروی، ۱۳۸۹: ۲۲۰-۲۲۱).

از مجموع مبحث ذکر شده می‌توان نتیجه گرفت که نظارت شکلی و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۳۷

نظارت‌های ماهوی در اجرای قوانین از یکدیگر تفکیک شده و رئیس جمهور تنها وظیفه دارد که با اعمال نظارت شکلی خویش زمینه‌های اجرای قوانین را فراهم نماید.

به نظر می‌رسد که در تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ در نگارش اصل ۱۱۳ توجه کاملی به اصل تفکیک قوا و همچنین منبث شدن امور از نهاد رهبری نشده و لذا رئیس جمهور را مسئول اجرای تمام مفاد قانون اساسی دانسته اند که در عمل به جز تسلط بر قوه مجریه هیچ گونه اختیار دیگری در این سمت ندارد. با توجه به این موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور باید از اصل ۱۱۳ حذف و در چارچوب وظایف و اختیارات مقام رهبری در اصل ۱۱۰ قرار داده شود و اگر به حفظ این مسئولیت برای رئیس جمهور معتقدیم باید موارد زیر را بپذیریم:

۱- رئیس جمهور حق دادن تذکر و اخطار به کلیه قوا و سازمان‌های وابسته به آن‌ها را در صورت عدم اجرای اصول قانون اساسی و تخلف از مفاد آن دارد.

۲- رئیس جمهور مجاز به تأسیس تشکیلات لازم جهت بازرسی و نظارت بر چگونگی اجرای قانون اساسی باشد و حتی بتواند از نحوه اجرای اصول قانون اساسی در محاکم دادگستری و تمام مراکز، سازمان‌ها و نهادهای تحت پوشش سه قوه اطلاع حاصل نماید.

۳- در صورت لزوم نیز فرد یا افراد متخلف در اجرای صحیح قانون

اساسی را به مراجع قضائی معرفی نموده و خواستار محاکمه و مجازات آنان شود.

یکی از سوالات مهم آن است که با توجه به بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ علت اصلی ابقای مسئولیت اجرای قانون اساسی در وظایف و اختیارات رئیس جمهور چه بود؟ در حالی که این مسئولیت به ظاهر شکلی و ناشی از عالی‌ترین مقام رسمی کشور بودن محسوب می‌شد. قرار دادن این مسئولیت به عهده رئیس جمهور با توجه به مقام بالایی که در پیش نویس قانون اساسی برای او در نظر گرفته شده بود و نیز اشرافی که برای این مقام بر همه قوا مقرر گردیده بود قابلیت درک و فهم داشت و می‌توان گفت تا حد زیادی این اصل الهام گرفته از اصل پنجم قانون اساسی فرانسه است که مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد. وی با نظارت خویش عملکرد منظم قوای عمومی و همچنین استمرار حکومت را تضمین می‌نماید. رئیس جمهور ضامن استقرار ملی، تمامیت ارضی و رعایت معاهدات است». در پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مفاد اصل ۱۱۳ طی اصل ۷۵ به این ترتیب ذکر شده بود: «رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌المللی و اجرای قانون اساسی است و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد» (مهر پور، ۱۳۸۷: ۳۰۵).

پس از بازنگری قانون اساسی و تعیین فقهای شورای نگهبان از سوی مقام رهبری که حافظ قانون اساسی نیز هستند بدین معنا است که رهبری

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۳۹

نیز از طریق نظارت شورای نگهبان اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. از سوی دیگر وجود جمله «جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود» نوعی تعارض در اصل ۱۱۳ را نشان می‌داد که بنابر اصل ۹۱ اجرای قانون اساسی از طریق فقهای شورای نگهبان بر عهده رهبری قرار گرفته و همچنین این مسئولیت بر عهده رئیس جمهور نیز نهاده شده است. برای رفع این تعارض باید گفت مسئولیت اجرای قانون اساسی که بر عهده رئیس جمهور نهاده شده از مقوله اجراء است و مسئولیت شورای نگهبان از طرف رهبری در حفظ و حراست از قانون اساسی از باب تشخیص می‌باشد و بدون تردید اجرای هر امری پس از تشخیص صحیح آن صورت می‌پذیرد. در نتیجه هرگاه فقهای شورای نگهبان به تصویب سایر اعضاء حقوق دان مصوبه‌ای را مخالف با اصول قانون اساسی تشخیص دادند، رئیس جمهور موظف است برای اجرای قانون اساسی از اجرای آن جلوگیری به عمل آورد. بدین ترتیب رئیس جمهور ضمانت اجرای اعلام نظر از سوی شورای نگهبان است و در نتیجه می‌توان گفت مسئولیت اجرای قانون اساسی به این معنا در حوزه قوه مجریه و ریاست آن قرار می‌گیرد و ابقای آن در اصل ۱۱۳ منطبق با سایر اصول قانون اساسی می‌باشد.

## ۲- برقراری و تنظیم روابط بین قوای سه‌گانه (موضوع اصول ۵۷ و ۱۱۳ قانون اساسی)

اصل ۵۷ قانون اساسی قبل از بازنگری بیان می‌داشت: «قوای حاکم در

جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آئینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می گردد». در اصل ۱۱۳ نیز قانون گذار اساسی پس از آن که تصریح می نماید «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است» به مسئولیت اجرای قانون اساسی، تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود اشاره می کند. بنابراین بر اساس اصول مذکور رئیس جمهور نقطه اتصال قوای سه گانه تلقی می شود.

پیش از تحلیل و بررسی این موضوع که رئیس جمهور چه نقشی در برقراری و تنظیم روابط بین قوای سه گانه داشته است و این که نقش رئیس جمهور در این امر چه ارتباطی با تفکیک قوا دارد باید اصل تفکیک قوا را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بررسی نمود.

## ۲-۱. تفکیک قوا در قانون اساسی

تقسیم کار میان قوای حاکم در یک جامعه و تمرکز و عدم تمرکز قدرت در تاریخ اندیشه سیاسی سابقه ای طولانی دارد؛ به طوری که آن را به ارسطو فیلسوف یونانی نسبت می دهند. وی در کتاب سیاست خود هر حکومت را در سه بخش مورد بحث و بررسی قرار داده است:

۱- هیئتی که درباره مصالح عام بحث و فحص می کنند؛

۲- هیئتی که فرمانروایان و حکام را شامل می شود؛



۳- هیئتی که به امور قضایی و دادرسی می‌پردازد (ارسطو، ۱۳۸۱: ۲۴۴).

اصل تفکیک قوا به گونه‌ای که امروزه در غرب و بیشتر کشورها رایج شده و به قوانین اساسی مختلف راه یافته، دستاورد مونتسکیو فیلسوف و متفکر قرن هجدهم فرانسه است. وی در کتاب روح القوانين نظریه خود را در مورد انفصال سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه بیان نموده که بعدها اثرات زیادی بر تدوین کنندگان قانون اساسی و شکل دادن به رژیم‌های سیاسی بر جای نهاد. مونتسکیو ضمن ملاک قرار دادن قانون سه وظیفه حکومت را در قبال آن متمایز نموده است. بر این اساس وضع قانون را وظیفه قوه مقننه، اجرای آن را وظیفه قوه مجریه و قضاوت بر اساس قانون را بر عهده قوه قضائیه نهاده است. مونتسکیو می‌نویسد: «وقتی مقننه و مجریه با همدیگر مخلوط شد و در اختیار یک شخص واحد یا هیئتی که زمامدار هستند قرار گرفت، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت؛ زیرا باید از آن ترسید که آن شخص یا هیئت قوانین جابرانه وضع کند و به موقع اجرا گذارد و همچنین اگر قوه قضائیه از مقننه و مجریه مجزا نباشد باز هم آزادی وجود ندارد؛ زیرا وقتی قاضی خود مقنن باشد و خودش هم اجرا کند، اقتدارات او جابرانه خواهد بود. (مونتسکیو، ۱۳۳۴: ۱۶۰).

او برای دستیابی به مقصود، شرایط زیر را لازم شمرده است:

الف- قوا باید از یکدیگر متمایز و منفک گردند.

ب- ارکان و سازمانهای مناسبی تجسم بخش هر یک از این قوا باشند و

وظایف مستور در آنها را به انجام رسانند.

ج- این دستگاه‌ها طوری در برابر هم قرار گیرند که هم کار دولت ساماندهی شود و امور حکومت تمشیت پذیرد و هم مرز توقف یکدیگر را رسم نمایند (قاضی، ۱۳۸۵: ۱۶۴-۱۶۵).

طرفداران نظریه تفکیک قوا برای این مسئله دو دلیل و هدف اصلی بر شمردند:

۱- جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا گروه و پرهیز از استبداد و خودکامگی؛

۲- تنوع امور حکومتی و ضرورت برخورداری از تخصص؛

نظریه تفکیک قوا تنها منحصر به مغرب زمین و تحولات سیاسی و فکری اروپا پس از قرون وسطا نیست و متفکران اسلامی نیز در دوران معاصر به تبیین این نظریه پرداخته‌اند؛ به طوری که صاحب کتاب تنبیه الامه می‌نویسد: «از وظایف لازمه سیاسیه تجزیه قوای مملکت است که هر یک از شعب، وظیفه نوعیه را در تحت ضوابط و قانون صحیح علمی منضبط نموده، اقامه آن را با مراقبت کامله در عدم تجاوز از وظایف مقررّه، به عهده با کفایت و درایت مجریان آن شعبه بسپارند. (نائینی، ۱۳۶۱: ۱۰۲).

آیت الله کاشانی نیز در سال ۱۳۳۱ در جریان مخالفت با لایحه تفویض اختیارات قانون گذاری از مجلس به نخست وزیر وقت به گونه ای مُستدل به دفاع از اصل تفکیک قوا پرداخت. او در نامه ای به مجلس شورای ملی در دوره هفدهم می‌نویسد: «چون در اصل ۲۷ قانون اساسی حق قانون گذاری به عهده مجلس شورای ملی محوّل گردیده است و قوه قضائیه بر

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۴۳

عَهده مَحاکم شرعیه در شرعیات و مَحاکم عدلیه در عرفیات و اجرای قوانین در اختیار هیئت دولت و قوه اجرایی گذارده شده و اصل ۲۸ قوای مذکور را برای همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل نموده است، تخلف از اصول مزبور که روح قانون اساسی و حکومت مشروطه است، تمکین در برابر خودسری و تسلیم به مطلق العنانی و مخالف صریح با قانون اساسی است. (مجیدی، ۱۳۸۹: ۱۵۹).

## ۲-۲. انواع تفکیک قوا

بطور کلی دو نوع تفکیک قوا در حقوق اساسی کشورها وجود دارد:

### الف - تفکیک مطلق قوا

در این نوع از تفکیک قوا علما و نویسندگان حقوق تقسیم متساوی حاکمیت در قوای سه گانه را مطرح کرده و جدایی سه قوه را بر مبنای استقلال کامل قوا از یکدیگر در نظر گرفتند. به بیان دیگر هر کدام از قوا دارای وظایف مشخصی هستند و سازمان‌های مسئول آنها نباید بتوانند از حدود مرزهای تعیین شده توسط قانون عبور کرده و در کار دیگری مداخله کنند. از این دیدگاه تعادل و توازن قوا هنگامی مقدور است که سه قوه به وسیله دیوارهای نفوذ ناپذیری از یکدیگر منفصل باشند و هر سه به طور افقی در یک سطح قرار بگیرند.

با توجه به موارد مطرح شده برخی معتقدند تفکیک مطلق قوا از آن رو که انفصال، گسیختگی و اصطکاک دستگاه‌های حکومت را در پی دارد امری نامعقول به نظر می‌رسد. در واقع آن چه ضروری است تعادل و موازنه

توأم با هماهنگی قوا است و تفکیک مطلق به جای آن که هدف اساسی خود را تأمین کند از آن دورتر می‌شود. (مصباح یزدی، ۱۳۷۹: ۱۲۵). همچنین تفکیک مطلق قوا بدون پیش بینی امکانات لازم برای مقابله با نفوذ احتمالی قوا در یکدیگر و حفظ موازنه به منظور برتری یکی از قوا، مانع دستیابی به اهداف اصلی تفکیک قوا خواهد شد؛ زیرا رودررویی قوا به ویژه اگر نیروها متفاوت باشند به تمرکز و دخالت آنها می‌انجامد. (عمید زنجانی، ۱۳۶۸: ۱/۱۳۶-۱۳۷).

### ب- تفکیک نسبی قوا

مطابق با این دیدگاه تفکیک مطلق قوا نه تنها عملی نبوده؛ بلکه به مصلحت نیز نمی‌باشد. تعیین حد و مرز دقیق و روشن میان اعمال اجرایی خالص و اعمال تقنینی خالص وجود ندارد و چون هر سه قوه از یک واقعیت یگانه که همان اعمال حاکمیت ملی است حکایت دارند، پس هر یک از سه قوه در مسیر تکمیل وظایف دیگری نمی‌تواند گام بردارد. با این استدلال برخی از متفکران به سوی همکاری قوا و به تعبیر دیگر تفکیک نسبی قوا گام برداشتند. (قاضی، ۱۳۸۵: ۱۷۴). امروزه غالب کشورهای قائل به تفکیک نسبی قوا هستند، به این معنا که در عین پذیرش تفکیک قوا و تمایز آنها از یکدیگر این استدلال را به طور نسبی در قالب همکاری و تداخل ترسیم شده قوا در یکدیگر می‌دانند، لذا در این نوع از تفکیک قوا پاره ای از نهادها با یکدیگر تداخل دارند و تباین و تعارض مطلق با یکدیگر ندارند. کشورهایمانند فرانسه، بلژیک و انگلستان از این قبیل

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۴۵

می‌باشند. جمهوری اسلامی ایران نیز عملاً تفکیک نسبی قوا را پذیرفته است.

کشورهایی که تفکیک مطلق قوا را پذیرفته به نظام‌های ریاستی معروف شده‌اند. نظامی که در آن اصل بر هم طرازی، برابری، استقلال و عدم دخالت متقابل می‌باشد. در این نظام‌ها حاکمیت ملی به طور برابر میان دو قوه مجریه و مقننه تقسیم شده و رئیس جمهور که از سوی رأی دهندگان انتخاب می‌شود قدرت رئیس دولت، دستگاه اجرایی و اداری را در اختیار دارد. از سوی دیگر حیات قوه مجریه وابسته به اراده و تصمیم پارلمان نیست، از این رو مجلس یا مجالس نمی‌توانند حکومت را ساقط کرده و در مقابل، رئیس جمهور نیز حق انحلال مجلس را ندارد (نظرپور، ۱۳۸۷: ۱۱۷). بنابراین در نظام‌های ریاستی قوای سه‌گانه از جمله قوه مقننه و مجریه به لحاظ نظری نسبت به یکدیگر استقلال داشته و هر یک وظایف تخصصی خود را انجام می‌دهند.

در مقابل، کشورهایی که تفکیک نسبی قوا را پذیرفته به نظام‌های پارلمانی مشهور می‌باشند. در نظام‌های پارلمانی دو رکن اساسی یعنی رئیس مملکت (پادشاه یا رئیس جمهور) و رئیس حکومت (نخست وزیر، صدر اعظم یا رئیس شورای وزیران) در نظر گرفته می‌شود که رکن اول از لحاظ سیاسی غیر مسئول بوده و رکن دوم در برابر مجلس مسئولیت دارد. برخلاف نظام‌های ریاستی در نظام پارلمانی دو قوه مجریه و مقننه هر چند که از لحاظ ساختاری از یکدیگر متمایز هستند ولی از جهت وظایف و

اختیارات به صورت تخصصی عمل نمی‌کنند و گاه دوایر عملکرد آنها همدیگر را قطع می‌کند. (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۳۷ - ۲۳۸). در این نوع نظام مجلس حق ساقط نمودن هیئت دولت را دارد و قوه مجریه نیز متقابلاً می‌تواند مجلس را منحل نماید (مدنی، ۱۳۷۶: ۱۶۹).

### ۲-۳. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران خطوط اصلی نظام سیاسی و اداری کشور مبتنی بر اصل تفکیک قوا بوده که حکمت نهفته در آن جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن و ظهور و بروز استبداد می‌باشد. مسئله تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران امری پذیرفته شده است و پذیرش آن تبیین‌کننده اصلی شکل حکومت می‌باشد و بر همین اساس اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح می‌کند «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. قوا مستقل از یکدیگرند».

با توجه به پذیرش اصل تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی آن چه مسلم می‌باشد این است که کلیات امر در اصل مذکور بیان شده و با مراجعه به سایر اصول مشخص می‌شود که تفکیک قوا مطلق نبوده و با صراحت به همکاری و ارتباط بین قوای سه‌گانه اشاره کرده است، یعنی علی‌رغم استقلال سه قوه روابطی بسیار دقیق و منظم بین آنها وجود دارد، اما جامعیت و یکپارچگی نظام اقتضاء می‌کند در عین حال که بین قوای

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۴۷

مذکور تقسیم و تفکیک وظایف وجود داشته، همکاری و هماهنگی لازم نیز بین آنها برقرار گردد و توزیع صلاحیت‌ها به نحوی باشد که موجب تراکم و تمرکز قدرت مقام‌های سیاسی و ارکان اداری نشود و بر همین اساس می‌توان گفت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک نسبی قوا را پذیرفته است.

## ۲-۴. برقراری و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به وسیله رئیس جمهور

با توجه به مباحث مطرح شده در خصوص تفکیک قوا و انواع آن حال به بررسی مسئولیت رئیس جمهور در برقراری و تنظیم روابط سه قوه پرداخته می‌شود.

قانون اساسی با وجود ذکر مسئولیت رئیس جمهور در برقراری و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، در مورد شرح خصوصیات آن از نظر نوع مسئولیت و میزان اختیارات رئیس جمهور سکوت نموده و قانون حدود اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی نیز در این رابطه هیچ راه حلی ارائه نداده است.

این مسئولیت از دو جهت حائز اهمیت فراوانی است:

۱- از نظر ماهیت آن که در نظام جمهوری اسلامی ایران به لحاظ جایگزینی استقلال قوا به جای تفکیک قوا نیاز مبرمی به ایجاد هماهنگی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه وجود داشت.

۲- انجام این مسئولیت نیازمند اختیارات ویژه‌ای می‌باشد که قانون اساسی و قوانین عادی کشور در این زمینه سکوت اختیار کرده‌اند.

بدون شک نهاد ریاست جمهوری برای اجرای این وظیفه به یک بازوی اجرایی نیرومند نیاز داشت تا از یک سو از تمرکز قدرت در ریاست جمهوری که لازمه این مسئولیت است، جلوگیری کند و از سوی دیگر توان نفوذ قانونی بر سه قوه را داشته باشد. در این زمینه برخی حقوقدانان پیشنهاد تشکیل شورای هماهنگی روابط قوای سه گانه مرکب از رئیس دیوان عالی کشور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس جمهور با امتیاز اکثریت آراء همراه با رأی ریاست جمهوری را به عنوان یک راه حل منطقی ارائه نموده‌اند که با اجرای آن مسئله برقراری و تنظیم روابط قوای سه گانه نیز قابل حل می‌نمود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۳۷).

شاید مهم‌ترین دلیل در سپردن امر برقراری و تنظیم روابط قوای سه گانه به رئیس جمهور آن باشد که در اصل ۱۱۳ تصریح گردیده که رئیس جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است. هر چند که برخی در مفهوم تفصیلی کلمه «عالی‌ترین» آورده‌اند که این موضوع بدین معنا نیست که رئیس جمهور نسبت به رئیس مجلس شورای اسلامی یا رئیس قوه قضائیه ریاست و حاکمیتی داشته باشد که استقلال قوای سه گانه را زیر سؤال ببرد. (یزدی، ۱۳۸۲: ۵۷۸).

مسئولیت تنظیم روابط سه قوه توسط رئیس جمهور بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ را می‌توان چنین تفسیر کرد که قوه مجریه از یک سو مسئولیت اجرای قوانین مصوب قوه مقننه را دارد و از سوی دیگر به عنوان ضابط اجرای احکام قضایی، در قوه قضائیه تاثیرگذار



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۴۹

می‌باشد. بدین ترتیب رئیس جمهور با حسن تدبیر اجرایی می‌تواند توازن و تنظیم روابط سه قوه را برقرار نماید و هر نوع ناهماهنگی را از میان قوای سه گانه از بین ببرد و زمینه اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط سه قوه را فراهم سازد. این تنظیم شامل انجام یک سلسله اقداماتی بود که در صورت بروز اختلاف میان قوا می‌بایستی توسط رئیس جمهور صورت بگیرد. اما با توجه به اختلافاتی که معمولاً در تقسیم مسئولیتهای اجرایی بین رئیس جمهور و نخست وزیر بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ بروز می‌کرد؛ به لحاظ مفهوم این مسئولیت، تنظیم روابط اجزای قوه مجریه به آسانی تحقق پذیر نبود تا چه رسد به تنظیم روابط با سایر قوا.

به طوری که با وجود صراحت اصل ۱۲۶ قبل از بازنگری هیئت وزیران انتظار داشتند تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های خود را صرفاً به دلیل این که مورد تائید دستگاهها قرار دارند بدون نیاز به اظهار نظر رئیس جمهور اجرا نمایند؛ به طوری که ناهماهنگی در درون قوه مجریه رئیس جمهور را وادار به استفسار از شورای نگهبان می‌کرد. این در حالی است که رئیس جمهور رئیس قوه مجریه بوده و رابطه او با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت را اصل ۱۲۶ به صراحت بیان کرده بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۷۰۷).

## ۲-۵. حذف برقراری و تنظیم روابط قوای سه گانه در بازنگری

### قانون اساسی

بر اساس اصول ۵۷ و ۱۱۳ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ برقراری ارتباط و تنظیم روابط سه قوه به گونه‌ای برتری قوه مجریه و یا رئیس

جمهور را بر قوای دیگر به ذهن متبادر می‌نمود. لذا در اصلاحات به عمل آمده در سال ۱۳۶۸ بر طبق اصل ۵۷ و بند ۷ اصل ۱۱۰ این وظیفه بر عهده رهبری قرار گرفت؛ زیرا با افزوده شدن واژه «مطلقه» به ولایت فقیه در عمل این وظیفه با جایگاه ولی فقیه در سیستم قانونی جمهوری اسلامی ایران سازگاری بیشتری یافت و بر اساس اندیشه ولایت مطلقه فقیه کلیه اختیارات حکومتی و عمومی و نیز وظایف و تکالیف زمامداری بر عهده رهبر جامعه اسلامی باشد. افزون بر آن مفاد و لازمه نظارت رهبری بر اعمال حاکمیت توسط سه قوه آن است که در صورت بروز اختلاف یا ناهماهنگی بتواند روابط سه قوه را هماهنگ سازد و نظارت بدون مسئولیت تنظیم روابط سه قوه امکان پذیر نیست.

از آن جا که در نظام اسلامی رهبری دارای ویژگی‌های خاص و بسیار مهمی می‌باشد لذا نظارت و هدایت وی برای مردم موجب اطمینان خواهد بود تا فردی از کارگزاران نظام توان سوء استفاده و تمرکز قدرت در خود یا طبقه و جناح خود را نداشته باشد. از طرف دیگر بر اساس اصل ۱۱۱ مکانیسم خاصی برای جلوگیری از انحراف رهبر پیش بینی شده که نهایتاً درصد اطمینان مردم از قوای حاکمه و عدم سوء استفاده از قدرت را بسیار بالا برده است. (شعبانی، ۱۳۷۳: ۷۵-۷۶).

توجه به این نکته نیز اهمیت دارد که رئیس جمهور خود در رأس قوه مجریه قرار داشته و برقراری و تنظیم روابط سه قوه توسط وی با استقلال و تفکیک قوا مندرج در اصل ۵۷ مغایرت دارد در نتیجه این قسمت از هر دو

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵۱

اصل ۵۷ و ۱۱۳ حذف گردیده و در بند ۷ اصل ۱۱۰ با عنوان «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» جزء وظایف و اختیارات مقام رهبری قرار گرفت. صراحت اصل ۵۷ در استقلال سه قوه نیز قابل تردید نیست، در حالی که تنظیم روابط قوای سه گانه به ویژه در هنگام بروز اختلاف بین آنها نیاز به رهنمودهای لازم الاجرا داشت که به دخالت مستقیم رئیس جمهور در امور دو قوه دیگر می انجامید و با ذیل این اصل که می گوید «قوه مستقل از یکدیگرند» کاملاً معارض بود.

به نظر می رسد مسئولیت تنظیم روابط سه قوه مانند اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور ناشی از سمتی بود که در ابتدای اصل ۱۱۳ به رئیس جمهور داده شده و به عنوان اولین شخصیت و مقام رسمی کشور پس از رهبری معرفی گردیده بود. در نتیجه مسئولیت تنظیم روابط سه قوه فقط به دلیل آن بود که رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور محسوب می شد و در میان گزینه های دیگر یعنی روسای قوای مقننه و قضائیه، رئیس جمهور اولویت داشت و بی گمان این نگاه یک برداشت صوری از مقام رئیس جمهور بود، بدون آنکه به هم عرض بودن وی با روسای دو قوه دیگر توجه شود.

### ۳- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در حوزه بین المللی

با عنایت به این که بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس جمهور پس از مقام رهبری عالی ترین مقام رسمی کشور محسوب می شود، دارای وظایف و اختیاراتی در حوزه بین الملل بوده و مسئولیت تنظیم روابط

دیپلماتیک و بین‌المللی را در اختیار دارد؛ اما با توجه به آثار عمومی این مسئله بر تمام قوای حاکم و ملت، رئیس‌جمهور در تنظیم سیاست خارجی و روابط بین‌المللی، ضمن انجام وظایف قوه مجریه در نگاهی کلان‌تر مظهر حاکمیت و منافع ملی کشور در مقابل سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است.

مهمترین وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان مقام رسمی در حوزه بین‌المللی عبارتند از:

### ۱-۳. امضای قراردادهای بین‌المللی

به طور کلی قراردادهای بین‌المللی از دو جهت دارای ارزش و اعتبار می‌باشند:

۱- در نظام‌های دمکراسی که مبتنی بر حاکمیت ملی هستند انعقاد قرارداد بر عهده نمایندگان مردم بوده یا با نظارت آنها صورت می‌گیرد. بدین ترتیب که پس از مذاکرات مقدماتی قوه مجریه با مقام‌های دولت‌های طرف قرارداد تشخیص صواب و صلاح انعقاد آن بر عهده قوه مقننه به عنوان مظهر قدرتمند حاکمیت ملی قرار می‌گیرد و پس از طی سایر مراحل و امضاء نهایی قرارداد همانند قانون لازم‌الاجرا بوده و در سطح داخلی اعتبار دارد.

۲- اعتبار بین‌المللی قراردادها زمانی محقق می‌گردد که به امضاء سران کشورهای طرف قرارداد برسد. در نظام‌های جمهوری روسای جمهور به

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵۳

دلیل آن که منتخب مردم هستند در مقام مظهر حاکمیت ملی، قرارداد بین‌المللی را امضاء می‌نمایند.

در مورد ماهیت حقوقی عهدنامه‌ها و قراردادها در برخی کشورها عهدنامه‌های بین‌المللی از جایگاه هم‌تراز با قانون اساسی برخوردار بوده و حتی در مقام تعارض با قانون عادی بر آن اولویت دارند. در نظام حقوقی ایران عهدنامه‌ها عنوان قانون ندارند؛ ولی با توجه به تشریفات تصویب در حکم قانون محسوب می‌شوند زیرا طبق قانون اساسی قراردادها و عهدنامه‌ها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند و برای رسمیت یافتن شورای نگهبان نیز باید آن‌ها را تأیید نماید (مجیدی، ۱۳۸۹: ۲۳۹). بر اساس ماده ۹ قانون مدنی مقررات عهدی که طبق قانون اساسی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر دولت‌ها منعقد شده باشد در حکم قانون است و محاکم می‌توانند به عهدنامه‌ها مانند قانون استناد نمایند.

در اصل ۱۲۵ قانون اساسی آمده است: «امضاء عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، موافقت نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضاء پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است».

با توجه به اصل مذکور رئیس جمهور:

۱- در مقام ریاست قوه مجریه موظف به امضاء قانون قرارداد بین‌المللی

است.

۲- پس از تصویب مجلس در مقام اعمال حاکمیت و اقتدار ملی در روابط بین‌المللی به عنوان طرف متعاقد اصل قرارداد بین‌المللی را امضاء می‌نماید و یا امضاء آن را به نماینده قانونی خود می‌سپارد.

نکته قابل ذکر آن است که ابتکار انعقاد قرارداد بین‌المللی با قوه مجریه است نه قوه مقننه و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی در مقام نظارت استصوابی و صرفاً به منزله صدور مجوز انعقاد می‌باشد. بنابراین پس از تصویب مجلس، رئیس جمهور یا نماینده قانونی وی صلاحیت اختیاری امضاء یا عدم امضاء قرارداد را خواهد داشت و از این بابت دولت پاسخگوی مجلس نخواهد بود. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/ ۲۸۹ - ۲۹۰). نکته قابل توجه جایگاه خاص مجلس در تصویب عهدنامه‌ها است. در واقع برخی ملاحظات بین‌المللی اقتدار مجلس را در تصویب عهدنامه‌ها و قراردادها کاهش می‌دهد؛ زیرا نمایندگان دولت با نمایندگان دولت‌های خارجی در مورد عهود و قراردادها مذاکرات لازم را طبق اختیارات خود انجام می‌دهند و در صورتی که مجلس آن‌ها را با جرح و تعدیل بپذیرد یا رد کند نیاز به مذاکره مجدد میان نمایندگان دولت با دولت‌های خارجی است که این امر چندان در حقوق بین‌الملل مرسوم نیست (مدنی، ۱۳۸۲: ۱۸۱). این موضوع بیانگر اختیار گسترده دولت در انعقاد عهدنامه‌ها و گویای مسئولیت بالای آن‌ها می‌باشد.

بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ چون رئیس جمهور رئیس دولت نبود و نخست وزیر ریاست بر دولت را در اختیار داشت، در جریان

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵۵

انعقاد قرارداد واقع نمی‌شد و در تهیه متن آن‌ها هیچ دخالتی نداشت و در نهایت امر پس از آن که همه امور به دور از نظارت او انجام می‌گرفت ناگزیر از امضاء قراردادها بود و از آن جا که بر اساس اصل ۱۵۳ انعقاد قراردادهای موجب سلطه ممنوع بود و رئیس جمهور نیز طبق اصل ۱۲۱ در سوگند خود به حفظ استقلال همه جانبه کشور تعهد داشت، عدم دخالت در تنظیم قراردادها و تعهدهای مذکور در اصول ۱۲۱ و ۱۵۳ با هم ناهماهنگ می‌گردید و گاهی نیز عدم تمایل به امضاء را در ذهن متبادر می‌کرد. بر این اساس موضوع در قانون اختیارات رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی به بحث و بررسی گذاشته شد و ماده ۶ قانون تعیین حدود اختیارات و وظایف رئیس جمهور مصوب سال ۱۳۶۵ بدین شرح تصویب شد «رئیس جمهور یا نماینده قانونی او موظفند عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها و موافقت نامه‌ها و قراردادهای دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر دولت‌ها و همچنین پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی را پس از تصویب مجلس شورای اسلامی امضاء نمایند».

اما پس از بازنگری قانون اساسی چون رئیس جمهور رئیس دولت نیز محسوب می‌شد مستقیماً یا به وسیله نماینده قانونی خود در تهیه مفاد قراردادها دخالت می‌نمود و در جریان تمامی مراحل قانونی آن قرار می‌گرفت و امضاء قراردادها نیز با ابتکار عمل و طیب خاطر انجام می‌شد.

## ۲-۳. تصویب تعیین سفیران و امضاء استوارنامه

دولت‌های مختلف جهت برقراری و یا مراودات سیاسی بر اساس شیوه‌ای که در قانون اساسی کشور خود تعیین گردیده، عمل می‌نمایند و رئیس جمهور به عنوان مظهر و نماینده حاکمیت کشور عهده دار این امر تلقی می‌شود تا به نمایندگی از کشور مراودات در سطح عالی را از طریق اعزام و پذیرش سفیران انجام دهند.

سفیران که نمایندگان سیاسی دولت‌های متبوع خود محسوب می‌شوند و نقش موثری در ارتباطات دو کشور و تبادل نظر و اخبار و اطلاعات ایفا می‌کنند به عنوان واسطه دو کشور فرستنده و پذیرنده لازم است مورد پذیرش کشور مقابل قرار گیرند، لذا قبل از عزیمت، این موضوع از دولت پذیرنده استعلام می‌شود. پس از انجام این مرحله و اخذ موافقت‌نامه، استوارنامه و به عبارتی نمایندگی رسمی سفیر توسط رئیس جمهور امضاء می‌گردد. از این مرحله ماموریت سفیر یا رئیس هیئت نمایندگی سیاسی یک دولت نزد دولت دیگر آغاز شده و تمامی آثار حقوقی نظیر حقوق دیپلماتیک عینیت پیدا می‌کند. (نجفی اسفاد، محسنی، ۱۳۸۴: ۳۰۹-۳۱۰).

سفیران و ماموران اعزامی به دو گروه تقسیم می‌شوند:

۱- ماموران دیپلماتیک: به نمایندگانی اطلاق می‌شود که ماموریت‌های دیپلماتیک را از سوی کشور متبوع خود در روابط بین‌المللی بر اساس نزاکت‌ها و ضوابط مقرر بین‌المللی بر عهده دارند. سفیران و کاردارها جزء این دسته از ماموران اعزامی هستند.



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵۷

۲- ماموران کنسولی: نمایندگان که وظیفه آن‌ها مأموریت اداری در خصوص تسهیل اقامت و امور تحصیلی و تجاری و همچنین امور مربوط به احوال شخصیه و معاضدت قضائی تبعه کشور خارج است.

این دو دسته از ماموران همراه کارکنان و ماموران سیاسی، اداری و فنی بر اساس نظام حقوقی مشخص وظایف خویش را انجام می‌دهند. سفیران و نمایندگان دیپلماتیک در مدت مأموریت خود که معمولاً چهار سال می‌باشد برای خدمت به کشور خویش در کشور بیگانه مأموریت‌های عدیده ای دارند که عبارتند از:

الف- به عنوان واسطه، یادداشت‌ها، اطلاعیه‌ها و نظرهای کشور متبوع خود را به استحضار کشور میزبان می‌رساند و در مقابل یادداشت‌ها و اطلاعیه‌های کشور میزبان را تسلیم مقامات کشور خود می‌کند.

ب- به عنوان نماینده از نظر سهولت و سرعت عمل، کارهای مربوط به مذاکرات و تشریفات عهدنامه‌های بین‌المللی را انجام داده و آن‌ها را امضا می‌نماید.

پ- به عنوان ناظر، اطلاعات و اخبار مربوط به کشور میزبان را جمع آوری و به استحضار دولت متبوع خود می‌رساند.

ت- مأموریت توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و علمی دو کشور و حمایت از اتباع کشور متبوع در خارج را نیز بر عهده دارد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/ ۲۹۱-۲۹۲).

در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ صرفاً امضا استوارنامه سفیران و پذیرش استوارنامه‌های سفیران کشورهای دیگر بر عهده رئیس جمهور و همواره این اختلاف نظر مطرح بود که آیا رئیس جمهور فقط باید استوارنامه سفیران را امضا کند یا می‌تواند در تعیین آن‌ها نیز دخالت داشته باشد و حتی سفیر پیشنهادی را مناسب نداند و استوارنامه او را امضا نکند. این اختلاف نظر منجر به سوال تفسیری از شورای نگهبان و پاسخ تفسیری شورا شد. در تاریخ ۱۳۵۹/۱۲/۱۷ نخست وزیر وقت طی نامه ای به شورای نگهبان اعلام کرد: «یکی از موارد اختلاف این جانب با رئیس جمهور، اصل ۱۲۸ قانون اساسی است. به نظر این جانب رئیس جمهور استوارنامه را امضا می‌کند ولی تصویب صلاحیت سفیر با وزیر امور خارجه است. آقای رئیس جمهور معتقدند که ایشان باید صلاحیت سفیر را تصویب نمایند. خواهشمند است نظر آن شورا را نسبت به موضوع ابلاغ فرمایید». شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ در پاسخ نخست وزیر اعلام داشت: «طبق اصل ۱۲۸ قانون اساسی رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و تصویب صلاحیت سفیر با رئیس جمهور نیست» (مهرپور، ۱۳۷۱: ۳/۳۰).

در بازنگری قانون اساسی تصویب رئیس جمهور برای تعیین سفیر ضروری دانسته شد و اصل ۱۲۸ که مقرر می‌نمود «رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد» به این شکل اصلاح گردید که «سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۵۹

تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد».

دخالت وزیر امور خارجه برای پیشنهاد سفیر از آن جهت است که وی مسئولیت مستقیم روابط خارجی را عهده دار بوده و شناخت لازم نسبت به امور سفارت خانه‌ها داشته است.

ذکر این نکته نیز ضروری است که صلاحیت رئیس جمهور در خصوص تصویب تعیین سفیران از جمله صلاحیت‌های اختیاری او محسوب می‌شود. بدین معنا که قبول یا رد سفیر پیشنهادی از اختیارات انحصاری وی می‌باشد و پس از اقدام مذکور استوارنامه آن سفیر به عنوان یک امر تشریفاتی بر عهده رئیس جمهور قرار می‌گیرد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۹۲).

#### ۴- مسئولیت و ریاست رئیس جمهور در شوراهای عالی کشور

در تجربه پس از استقرار نظام سیاسی جمهوری اسلامی به دلیل ایجاد برخی معضلات، مسائل و خلاءها که حل و فصل آنها از طریق مقرر، مشکل یا غیرممکن بود ایجاد شوراها امری لازم و ضروری می‌نمود. لذا در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شوراهایی از قبیل شورای بازنگری قانون اساسی و شورای عالی امنیت ملی پیش بینی و تاسیس گردید. ضمن آن که شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در سال ۱۳۶۳ با فرمان مستقیم امام خمینی (ره) تشکیل گردید که ریاست آن بر عهده رئیس جمهور می‌باشد.

در زیر مسئولیت و ریاست رئیس جمهور در شوراهاى مذکور مورد بحث و بررسی قرار می گیرد.

#### ۱-۴. شورای بازنگری قانون اساسی

بر اساس اصل ۱۷۷ بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می گیرد: «مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی که شامل اعضای شورای نگهبان، روسای قوای سه گانه، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری، ده نفر به انتخاب مقام رهبری، سه نفر از هیات وزیران، سه نفر از قوه قضائیه، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و سه نفر از دانشگاهیان می باشد پیشنهاد می نماید». بنابراین مطابق اصل مذکور همانند برخی از کشورها اختیار پیشنهاد بازنگری قانون اساسی به رئیس کشور (مقام معظم رهبری) واگذار شده که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می نمایند. شورای بازنگری نیز مسئولیت اصلی بررسی و بازنگری اصول اصلاحی یا متمیمی پیشنهاد شده از طرف مقام رهبری را بر عهده دارد. در واقع شورا به منزله قوه موسسان بازنگری امر تقنینی، اصلاح و متمیم اصول قانون اساسی را بر عهده داشته و اعضای آن همانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی صرفنظر از سمتها و مسئولیتها، شان و مقام برابر داشته و هیچ یک بر دیگری تقدّم و تاخیری ندارند. رئیس جمهور نیز به

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۶۱

عنوان یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی همردیف با سایر  
اعضاء مشارکت دارد.

قانون اساسی در اصل ۱۷۷ وظایف اجرایی بازنگری قانون اساسی را به  
رئیس جمهور واگذار نموده و بر این اساس مسئولیت‌های وی را در این  
راستا می‌توان چنین برشمرد:

۱- دعوت از اعضای شورا، تشکیل شورا و اعلام مواد پیشنهادی مقام  
رهبری به عنوان دستور کار شورای بازنگری قانون اساسی؛  
۲- عضویت در شورای بازنگری و مشارکت در امر بازنگری قانون  
اساسی؛

۳- تقدیم مصوبات شورا به مقام رهبری برای امضاء و تأیید؛ نکته قابل  
توجه در پیشنهاد بازنگری قانون اساسی از سوی مقام رهبری تعیین مقام  
مسئول اجرایی است که باید در جریان بازنگری، همه‌پرسی و سایر  
تشریفات اجرایی بعد از آن، مسئولیت پیگیری و اجرا را بر عهده داشته  
باشد.

۴- دستور بازنگری همه‌پرسی به وزیر کشور پس از تأیید مصوبات  
شورا؛

۵- امضاء نتیجه همه‌پرسی و ابلاغ آن برای اطلاع عموم و اجرا.  
(هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۹۴-۲۹۵).

حال سوالی که مطرح می‌گردد آن است که چرا مسئولیت اجرایی بازنگری قانون اساسی به رئیس جمهور واگذار گردیده است؟ در پاسخ به این سوال باید به موارد زیر اشاره نمود:

۱- از آنجا که حکم محتوای پیشنهاد بازنگری از سوی مقام رهبری صادر می‌شود پس باید بالاترین مقام رسمی کشور مخاطب آن باشد. در نتیجه در صورت واگذاری مسئولیت اجرایی به رده‌های پایین تر قوه مجریه با مقام صادر کننده حکم تناسبی نخواهد داشت. هر چند که در عمل وزارت کشور مجری این گونه اعمال اجرایی می‌باشد، لکن مخاطب حکم در اصل ۱۷۷ عالی ترین مقام اجرایی یعنی رئیس جمهور است و این بخش از اصل مذکور به صورت کاملاً منطقی، ضرورت و مخاطب حکم در روند بازنگری را مشخص کرده است.

۲- با عنایت به اینکه بازنگری ماهیتاً نوعی قانون گذاری محسوب می‌گردد و اجرای همه قوانین بر عهده قوه مجریه است، ممکن است تصور شود که ذکر مقام اجرایی ضرورتی ندارد. در اینجا باید به این نکته توجه کرد که مطابق قانون اساسی بخشی از مسائل اجرایی بر عهده رهبری است و امکان دارد این برداشت صورت گیرد که اجرای بازنگری نیز از همین مقوله و خارج از حوزه کاری قوه مجریه می‌باشد. به علاوه مقام رهبری می‌تواند اجرای تصمیمات قانونی خود را که در حدود اختیارات به صورت فرمان و حکم صادر می‌شود به اشخاص حقیقی و حقوقی تفویض نماید. بر این اساس در متن حکم می‌بایست مخاطب اجرایی معین شود و به

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۶۳

روال معمول در تقسیم بندی مسئولیت‌ها در حاکمیت ملی، وظایف اجرایی بازنگری بر عهده قوه مجریه و شخص رئیس جمهور گذاشته شده است.

۳- مسائل اجرایی بازنگری شامل موضوع همه پرسی نیز می‌گردد که بر اساس قانون، مسئولیت و مخاطب اجرای آن رئیس جمهور می‌باشد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۷۹۶-۷۹۷).

با توجه به اینکه اقدام اجرایی برای اصلاح یا تغییر قانون اساسی با ابلاغ موارد از جانب مقام رهبری بر عهده رئیس جمهور می‌باشد، لذا طبق قانون اساسی در مدتی که بر اثر فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور (اصل ۱۳۱) اختیارات و مسئولیت‌های وی به معاون اول یا فرد دیگری واگذار می‌گردد، وزراء را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رای عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه پرسی اقدام نمود. (اصل ۱۳۲). بنابراین عدم امکان بازنگری در قانون اساسی یکی از محدودیت‌های زمان فقدان رئیس جمهور می‌باشد.

#### ۲-۴. شورای عالی امنیت ملی

اصل ۱۷۶ در فصل سیزدهم قانون اساسی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی اضافه گردید؛ اختصاص به شورای عالی امنیت ملی دارد. در اصل مذکور آمده است: «به منظور تامین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

- ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی- امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی مشخص شده از طرف مقام رهبری؛
- ۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی- امنیتی؛
- ۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی؛

اعضای شورا شامل روسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور و اطلاعات و نیز حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه...».

شورای عالی امنیت ملی در حقیقت جایگزین شورای عالی دفاع در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ شد و از موارد اصل ۱۱۰ نیز حذف و به عنوان اصلی مستقل در قانون اساسی مطرح گردید.

دلیل اصلی تاسیس این شورا احساس نیاز و ضرورت وجود هماهنگی و ارتباط نزدیک ارگانها و نهادهای مختلف نظام در امور امنیتی و دفاعی بود. هر چند که هر یک از بخش‌ها در نهایت زیر مجموعه‌ای از حکومت محسوب می‌شدند ولی به دلیل اهمیت موضوع لازم بود تا هماهنگی و همیاری لازم برای استفاده از امکانات آنها در این خصوص صورت پذیرد و از این طریق از پراکندگی امور و اقدامات هم عرض توسط ارگان‌های مختلف جلوگیری شود. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۴۳۲).



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۶۵

از سوی دیگر در امنیت ملی نمی‌توان تنها به مسائل نظامی و دفاعی اندیشید؛ زیرا بیشتر مسائل نظامی و دفاعی معلول عوامل امنیتی است و بدون پیش‌بینی‌های لازم در زمینه امنیت ملی نمی‌توان امور نظامی و دفاعی را سامان بخشید. در واقع مصالح ملی در گرو امنیت ملی است و راهبردهای نظامی و دفاعی متکی به آن می‌باشد.

با توجه به صدر اصل ۱۷۶ که اهداف شورای عالی امنیت ملی را تامین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی می‌داند؛ می‌توان گفت این شورا نسبت به شورای عالی دفاع جامعیت بیشتری داشته و شامل بسیاری از تصمیمات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌گردید. در حالی که صلاحیت شورای عالی دفاع تنها متوجه جنگ و صلح و بسیج نیروها و نیز تعیین فرماندهان نظامی می‌شد که به مقام رهبری پیشنهاد می‌دادند. بنابراین اختیارات و وظایف شورای عالی امنیت ملی نسبت به شورای عالی دفاع وسعت بیشتری یافت.

به لحاظ وسعت صلاحیت و اختیارات اعضای تشکیل دهنده، شورای عالی امنیت ملی از مقامات اصلی حکومت محسوب می‌شوند در حالی که در شورای عالی دفاع به هیچ وجه شرکت روسای سه قوه، وزیر خارجه، کشور و اطلاعات و نیز مسئول برنامه و بودجه پیش‌بینی نشده بود. (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۷۸).

نکته دیگری که قابل ذکر می‌باشد تغییر ماهیت شورا از حالت صرفاً نظامی به دو مسئله دفاعی و امنیتی با حفظ نظام شورایی در بازنگری قانون

اساسی بود که همین امر در کنار وظایف و اهداف آن بیانگر استقلال چنین نهادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

در اصل ۱۷۶ رئیس جمهور رئیس شورای عالی امنیت ملی در نظر گرفته شده است. بر اساس ترکیب اعضای شورا که در متن اصل مذکور آمده این نهاد دارای ماهیتی کاملاً حقوقی و سیاسی بوده و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه نیز حَسَب مورد و به هنگام طرح مسائل نظامی می‌توانند در جلسات شورا حضور یابند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۵۳۲). از یک سو شورا دارای ماهیت تصمیم‌گیری بوده که باید به تأیید مقام رهبری برسد و از طرف دیگر امنیت ملی از مسائل اجرایی کشور است که باید در اختیار قوه مجریه باشد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۷۷۳).

درواقع محصول فعالیت شورا یک تصمیم اجرایی است که از طریق همکاری و مشارکت روسای قوای مقننه، قضائیه، نمایندگان مقام رهبری و اعضای قوه مجریه اتخاذ می‌گردد. بنابراین وظیفه‌ای که بر عهده شورای عالی امنیت ملی قرار دارد در واقع و در نفس امر از امور قوه مجریه به شمار می‌رود. به همین دلیل ریاست رئیس جمهور بر شورای عالی امنیت ملی امری منطقی و مقبول می‌نماید.

به لحاظ اینکه بر اساس اصل ۱۱۳ رئیس جمهور بعد از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور محسوب می‌شود لذا در هر شورایی که با عضویت رئیس جمهور تشکیل شود ریاست شورای مذکور بر عهده وی

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۶۷

می‌باشد و به همین لحاظ ریاست شورای عالی امنیت ملی نیز با شخص رئیس جمهور است.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل می‌دهد که ریاست هر یک از این شوراها با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی می‌باشد که از جانب رئیس جمهور تعیین می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۳۲/۲ - ۵۳۳). شورای عالی امنیت ملی دارای دبیرخانه ای است که در راس آن یکی از اعضای شورا به عنوان رئیس دبیرخانه با حکم رئیس جمهور انجام وظیفه می‌نماید.

### ۳-۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی

به دنبال ناآرامی‌ها و درگیری‌های فکری موجود بین گروه‌های مختلف چپی و لیبرال در دانشگاهها به فرمان امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۳ ستاد انقلاب فرهنگی با هدف اسلامی نمودن برنامه‌ها و خط مشی فرهنگی کشور تشکیل شد و سپس با فرمان مورخ ۱۳۶۳/۹/۱۹ شورای انقلاب فرهنگی تاسیس شد تا اصول فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و جهت برنامه‌های فرهنگی، آموزشی، پژوهشی و علمی توسط این نهاد عالی و فرابخشی تعیین گردید.

این شورا مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در

چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم الاجرا و در حکم قانون می‌باشد. (رستمی و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۶).

شورای عالی انقلاب فرهنگی با وجودی که از تاسیسات قانون اساسی به شمار نمی‌رود؛ اما به عنوان یک نهاد مهم دست اندرکار سیاست‌های فرهنگی بوده و مطابق ماده ۱ اساسنامه شورا مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۵ رئیس جمهور از میان هیات رئیسه به عنوان رئیس شورا محسوب می‌گردد و وظایف وی در موارد مختلف اساسنامه آمده است. این وظایف بیشتر جنبه اداری دارد و مصوبات شورا که طبق نظر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری لازم الاجرا است بر اساس ماده ۹ اساسنامه شورا توسط رئیس جمهور به عنوان رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی جهت اجرا به قوای سه گانه و دستگاههای زیربط ابلاغ می‌گردد. البته مطابق تبصره ۱ ماده ۱۱ اساسنامه، رئیس جمهور به عنوان رئیس شورای عالی می‌تواند بنا به تشخیص خود موضوعاتی مستقیم‌ادر شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح کند اما حق ابتکار دیگری ندارد و از این رو نقش رئیس جمهور در عالی ترین مرجع سیاستگذاری فرهنگی کشور را نمی‌توان برجسته دانست.

#### ۴- اعطای نشان‌های دولتی

در تمام کشورها اعطای نشان یکی از راه‌های تشویق و تقدیر از خدمات افراد است و برای این که ارزش و اهمیت زیادی برای نشان قائل شوند اعطای آن را به رئیس کشور واگذار می‌کنند.

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۶۹

مطابق اصل ۱۲۹ قانون اساسی اعطای نشان‌های دولتی یکی از اختیارات قانونی رئیس جمهور محسوب می‌شود که پس از بازنگاری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به مجموع وظایف و اختیارات رئیس جمهور اضافه گردید و این مسئولیت ناشی از جایگاه و مقام رسمی ویژه‌ای است که رئیس جمهور دارد.

نشان دولتی عبارتست از تقدیر از خدمات ارزنده افرادی که در دستگاه‌های اجرایی کشور اعم از کشوری و لشگری و یا در زمینه‌های علمی و سیاسی تلاش کرده‌اند و یا برای شخصیت‌های خارجی که دارای فضائل و خدمات خاصی هستند به نشانه تقدیر از آنان صورت می‌گیرد. (مهر پور، ۱۳۸۷: ۳۱۴).

روند اعطای نشان توسط رئیس جمهور به دو صورت است

۱- نشان‌های کشوری

۲- نشان‌های لشگری

طبق ماده ۷ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب سال ۱۳۶۵ «به منظور اجرای اصل ۱۲۹ نشان‌های کشوری به پیشنهاد وزرای زیربط و تصویب هیئت دولت و نشان‌های کشوری به پیشنهاد رئیس ستاد مشترک و تصویب فرمانده کل قوا یا مقام مجاز از طرف وی به وسیله رئیس جمهور اعطا می‌گردد. (مجموع قوانین سال ۱۳۶۵: ۳۹۶).

بر اساس ماده اول آیین نامه اعطای نشان‌های دولتی مورخ ۱۳۶۹/۷/۲۹ و ۱۳۶۹/۸/۲۷ این نشان‌ها به افراد شایسته دریافت نشان اعم از اتباع جمهوری اسلامی ایران یا اتباع خارجی اعطا می‌شود که به ترتیب تقدم عبارتند از:

الف- نشان‌های عالی که به ترتیب ارجحیت به شرح زیر است:

۱- انقلاب اسلامی

۲- استقلال

۳- آزادی

۴- جمهوری اسلامی

ب- نشان‌های تخصصی که عبارتند از:

۱- دانش

۲- پژوهش

۳- لیاقت و مدیریت

۴- عدالت

ج- نشان‌های عمومی که شامل موارد زیر است:

۱- سازندگی

۲- خدمت

۳- کار و تولید

۴- شجاعت

۵- ایثار

۶- تعلیم و تربیت

۷- فرهنگ و هنر

۸- ادب پارسی

نشان انقلاب اسلامی به عنوان عالی‌ترین نشان جمهوری اسلامی ایران مخصوص رئیس‌جمهور وقت است. سایر نشان‌ها را رئیس‌جمهور به پیشنهاد وزرای زیربط و تصویب هیئت وزیران یا به پیشنهاد رئیس‌ستاد مشترک و تصویب فرمانده کل قوا یا مقام مجاز از طرف وی اعطا می‌نماید. تبصره ۱ ماده ۷ آیین‌نامه اعطای نشان‌های دولتی مصوب سال ۱۳۶۸ مقرر می‌دارد که «شکل و جنس نشان‌ها پس از تأیید رئیس‌جمهور ابلاغ و به مورد اجرا گذاشته می‌شود».

برخی معتقدند با توجه به این که در مقدمه آیین‌نامه اعطای نشان‌های دولتی مصوب دولت جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۱۷ چنین آمده که «نظر به حکم شرع انور و به تبع عرف پسندیده جهانی دائر بر تشویق و تقدیر از انسان‌های نمونه و به منظور معرفی و تکریم ایثارگران و خدمتگزاران و مبتکران و دانشمندانی که در عرصه‌های فضیلت، تقوا، جهاد، ایثار، خدمت به خلق و یا در قلمرو خلاقیت‌های علمی و هنری و به طور کلی پیشبرد اهداف عالیہ اسلام و انقلاب اسلامی تلاش چشمگیر داشته و منشا خدماتی شده یا می‌شوند با دریافت نشان به جامعه معرفی گردند و مورد تجلیل قرار گیرند» بهتر بود امر تشریفاتی اعطای نشان را که یک امر اسلامی هم محسوب می‌گردد بر عهده مقام رهبری گذاشته می‌شد

که جنبه معنوی بیشتری برای نشان حاصل گردد، ولی با توجه به سوابق اعطای نشان‌های دولتی در دوران قبل از انقلاب اسلامی و تغییر شرایط و حاکمیت ارزش‌های اسلامی، قانون اساسی رئیس جمهور را به عنوان اعطا کننده نشان‌ها برگزید که به نظر می‌رسد تقلیدی از قوانین اساسی دیگر کشورها باشد. (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۱۴-۳۱۵).

در پایان به این نکته نیز باید اشاره و تاکید نمود که اعطای نشان‌های دولتی از اختیارات رئیس جمهور می‌باشد. و جمله «با رئیس جمهور است» به معنای الزام نبوده و جزو وظایف وی محسوب نمی‌شود و تصمیم گیرنده نهایی در نوع نشان و گیرنده آن رئیس جمهور است که پس از تصمیم، کار اعطا انجام می‌شود. اگر چه برخی معتقدند قید دولتی برای نشان‌ها موضوع را به قوه مجریه محدود می‌کند و قضات و نمایندگان شامل این موضوع نمی‌شوند. (یزدی، ۱۳۸۲: ۶۱۰). در حالی که تجربه عملی صورت گرفته از سال ۱۳۶۸ تاکنون غیر از این بوده و در قانون اعطای نشان‌های دولتی مصوب این سال دولت نیز قیدی وجود ندارد.

## ۵- عضویت در شورای موقت رهبری

مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم یا یکصد و نهم گردد یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است از مقام خود برکنار خواهد شد... تا هنگام معرفی رهبر شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان با انتخاب مجمع



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۷۳

تشخیص مصلحت نظام همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرد و چنان چه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه کند فردی دیگری به انتخاب مجمع با حفظ اکثریت فقها در شورا به جای وی منصوب می‌گردد...».

در این ترکیب غیر از رئیس جمهور که ضرورتی ندارد مجتهد باشد دو نفر دیگر مجتهد منصوب می‌شوند. در واقع شورای موقت رهبری باید به گونه ای تشکیل شود که اکثریت اعضای آن فقیه جامع الشرایط باشند. در حالت عادی تحقق این شرط طبیعی است؛ زیرا حداقل رئیس قوه قضائیه و عضو فقهای شورای نگهبان اکثریت مذکور را تشکیل می‌دهند، لکن اگر حادثه ای برای یکی از دو عضو فقیه شورای موقت رهبری به وجود آید نفر جایگزین که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام انتخاب می‌شود، الزاماً باید فقیه جامع الشرایط باشد. فلسفه این شرط آن است که شورای موقت رهبری هنگامی می‌تواند در انجام وظایف رهبری تصمیم‌گیری نماید که این تصمیمات منشا فقهی داشته باشد و این حالت در صورت حداقل حضور دو فقیه در شورای مذکور امکان پذیر است که مصوبات شورا با نظر اکثریت فقها انجام گیرد؛ زیرا در صورت موافقت دو فقیه و مخالفت عضو سوم و نیز موافقت یک فقیه و مخالفت فقیه دیگر و عضو سوم و همچنین در صورت اجماع سرانجام مصوبه با نظر فقیه جامع الشرایط منطبق خواهد بود. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۶۷۰).

این جمع سه نفر مناسب ترین افرادی هستند که در این شرایط موقت برای اداره کشور می توانند تصمیم بگیرند؛ زیرا هم مشروعیت شرعی و قانونی دارند و هم تصمیمات جمعی آنان به دلیل اطلاعات، آشنایی ها و تجربه های لازم بهترین تصمیم خواهد بود. (یزدی، ۱۳۸۲: ۵۵۸).

درواقع با عنایت به آن که مشروعیت امور جاری و اقدامات اجرایی در نظام حکومتی اسلام علاوه بر مقبولیت عامه و مردمی در اتصال به مشروعیت ارائی می باشد از این رو این ترکیب بهترین جمع برای شورای موقت رهبری می باشد و حضور رئیس جمهور در این شورا با توجه به اصل ۱۱۳ قانون اساسی که رئیس جمهور را پس از مقام رهبری عالی ترین مقام رسمی کشور می داند و اداره قوه مجریه و امور اجرایی کشور را در اختیار دارد امری طبیعی به نظر می رسد.

**فصل دوم:**

**وظایف و اختیارات رئیس جمهور در مقام**

**ریاست قوه مجریه**



## ۱- نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

با توجه به این که در این فصل وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور به عنوان ریاست بر قوه مجریه قبل و بعد از بازنگری مورد بررسی قرار می‌گیرد و بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ نخست وزیر عنوان رئیس دولت را بر عهده داشت، لذا ضرورت دارد که پست نخست وزیری و وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های آن در قانون اساسی قبل از بازنگری و دلایل حذف آن مورد کنکاش قرار بگیرد تا از این طریق تمرکز در قوه مجریه و افزایش وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور پس از یازنگری در سال ۱۳۶۸

پرداختن به این موضوع نیازمند بررسی نوع نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران است. به طور کلی سه نوع نظام سیاسی در کشورهای مختلف وجود دارد:

۱- نظام ریاستی؛

۲- نظام پارلمانی؛

۳- نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی؛

## ۱-۱. نظام ریاستی

این نظام که محصول اندیشه تفکیک مطلق قوا است در اواخر قرن هجدهم میلادی با تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۷۸۷ در صحنه سیاسی جهان و در شرایطی متفاوت با نظام پارلمانی ظهور و بروز پیدا کرد. نظام ریاستی در واقع تحقق عملی اندیشه‌های علمای عصر روشنگری بویژه نظریه تفکیک قوا بوده است.

در نظام ریاستی رئیس جمهور در رأس قوه مجریه قرار داشته و برای مدتی معین و با رأی مردم برگزیده می‌شود. از طرف دیگر اعضای قوه مقننه نیز توسط مردم و برای مدت زمان مشخصی تعیین می‌گردند. در نتیجه حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی پیدا می‌کند؛ یکی برای انتخاب رئیس قوه مجریه و دیگری جهت برگزیدن نمایندگان قوه مقننه. به لحاظ نظری نیز هر دو قوه در یک سطح قرار داشته و دارای پشتوانه‌ای مساوی هستند هیچ یک از دو قوه مقننه و مجریه حق انحلال یکدیگر را ندارند به طوری که دولت قادر به منحل کردن پارلمان نیست و نمایندگان مجلس نیز توانایی کنار زدن رئیس جمهور و وزرای او را ندارند.

عنوان ریاستی از این جهت رایج گردید که در نظام تفکیک انعطاف ناگذیر قوا در ایالات متحده آمریکا رئیس جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه رئیس کشور و رئیس قوه مجریه، مهم ترین مسئولیت کلیدی و کاربردی در نظام سیاسی آمریکا محسوب شده و نقش اول را در فرمانروایی این کشور برعهده دارد. (قاضی، ۱۳۷۵: ۱/۳۵۴-۳۵۵).

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۷۹

در واقع وجه تسمیه نظام ریاستی از این جهت است که رئیس جمهور نقش دوگانه رئیس کشور و رئیس هیئت دولت را ایفا می‌نماید و همچنین از کلیت اختیارات قوه مجریه نیز برخوردار است. در نتیجه مهم‌ترین شخصیت نظام بوده و رهبری دولت و قدرت را در اختیار دارد. لذا استفاده از اصطلاح نظام ریاستی تأکید بر نقش و اهمیت رئیس جمهور در حیات سیاسی کشور دارد (هریسی نژاد، ۱۳۹۸: ۱۳۰).

مهم‌ترین ویژگی‌های نظام ریاستی عبارتند از:

۱- هر قوه‌ای وظیفه تخصصی خود را دارد. بدین معنا که قوه مقننه قانون وضع می‌نماید و قوه مجریه آن را اجرا می‌کند و یا می‌تواند جهت فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی، مقرراتی با محتوای تخصصی مانند تصویب نامه، آیین نامه و بخشنامه صادر کند.

۲- قوای حاکم در کار یکدیگر دخالت ندارند؛ زیرا از یکدیگر مستقل می‌باشند.

۳- نظام ریاستی، مجریه یک رکنی است؛ زیرا رئیس جمهور قدرت رئیس حکومت و رئیس دستگاه اجرایی و اداری را یک‌جا در اختیار دارد.

۴- حیات قوه مجریه وابسته به اراده و تصمیم پارلمان نیست. یعنی مجلس یا مجالس نمی‌توانند دولت را منحل کنند و رئیس جمهور نیز حق انحلال مجلس را ندارد.

۵- رئیس جمهور در قالب اختیارات و وظایفی که قانون اساسی به وی اعطا کرده ریاست قوه مجریه را برعهده داشته و وزیران را عزل و نصب می نماید و وزرا نیز در برابر او مسئولیت سیاسی دارند. در نتیجه می توان گفت اساس نظام ریاستی بر اصل همطرازی، برابری و استقلال قوا و عدم دخالت متقابل آن ها در امور یکدیگر است.

## ۲-۲. نظام پارلمانی

نظام پارلمانی محصول تاریخ سیاسی انگلستان است. در حقیقت این نظام تغییر شکل رویه ای است که از قرن چهاردهم با عنوان تعقیب و محاکمه در کشور مزبور معمول بوده است. بر این اساس مجلس عوام می توانست وزیر متهم به تخلف کیفری را به مجلس اعیان معرفی کند. توجه منطقی این اقدام آن بود که دادگاههای عمومی صلاحیت رسیدگی به تخلفات صاحب منصبان امور عمومی را نداشتند. از قرن هفدهم این مسئولیت وزیران به فعالیت سیاسی آنها نیز سرایت یافت؛ زیرا رئیس کشور یعنی پادشاه با توجه موقعیت خود نمی توانست پاسخگو اقدامات قوه مجریه باشد؛ اما برای آنکه این اقدامات در مسیر صحیح قرار بگیرند باید فرد یا افرادی در قبال آنها مسئولیت می یافت. لذا همکاران و مشاوران پادشاه یعنی نخست وزیر، یک وزیر یا همه هیئت دولت مد نظر قرار گرفتند.

پارلمان در صورت عدم رضایت از اقدامات یا تصمیمات یک وزیر، رویه تعقیب و محاکمه را بر علیه وی در پیش گرفته و نه تنها او را مجازات می نمود بلکه عدم توافق خود با رئیس کشور را نیز نشان می داد. به



موازات این تحول، گذار از مسئولیت فردی به مسئولیت جمعی پیش می‌آید و کابینه به عنوان یک رکن شورایی که نخست وزیر در راس آن قرار داشت مطرح شده و اعضای کابینه او مسئولیت مشترک پیدا می‌کنند. کابینه نیز برای اجتناب از اعمال رویه جزایی در صورت از دست دادن اعتماد پارلمان استعفا را ترجیح می‌داد و به این ترتیب به تدریج استیضاح جایگزین تعقیب و محاکمه گردید و تنبیه جزایی به مسئولیت سیاسی تغییر یافت. این مسئولیت ابتدا در برابر پادشاه و پارلمان بود اما با از بین رفتن اقتدار سلاطین و افول اختیارات آنها از قرن نوزدهم به بعد تنها در برابر پارلمان نمود پیدا کرد (همان، ۳۱-۳۲).

مهمترین شاخصه‌های نظام پارلمانی عبارتند از:

۱- این نظام برآمده از نظریه تفکیک نسبی قوا، همکاری قوا و ارتباط بین آنها است. یعنی اگر دو قوه مجریه و مقننه از لحاظ ارگانیک از یکدیگر متمایز می‌باشند؛ اما از جهت وظایف و اختیارات به صورت تخصصی عمل نکرده و گاه دوایر عملکرد یکدیگر را قطع می‌نمایند. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۲۳۶).

۲- در این نظام تکیه بر واژه پارلمان است؛ زیرا حاکمیت از طریق انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس یا مجالس مقننه سپرده می‌شود و از این طریق در سایر نهادها، ارگانها و سازمانها جریان می‌یابد.

۳- نظام‌های پارلمانی یا یک مجلسی هستند یا دو مجلسی که از سوی مردم انتخاب شده و از طریق سوال، استیضاح، تحقیق و تفحص و نظارت

قوه مجریه را کنترل می نمایند و حتی می توانند به وزرا رای عدم اعتماد دهند.

۴- قوه مجریه در این نظام دو رکنی است؛ بدین معنا در راس آن پادشاه یا رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور قرار دارد و دارای اختیارات نمادین و تشریفاتی می باشد و نخست وزیر یا صدر اعظم رئیس دولت محسوب شده و همراه با وزیران مسئولیتهای سیاسی را بر عهده دارند و قدرت واقعی را اعمال می کنند.

۵- قوه مجریه از طریق تنظیم لوایح قانونی بر قوه مقننه تاثیر گذاشته و وزرا با تصویب آیین نامه ها و بخش نامه های اجرایی و ماهوی در امر قانون گذاری مشارکت دارند.

در نتیجه می توان گفت در نظام های پارلمانی میان قوه مقننه و مجریه از طریق ابزارها و وسایل عملکرد متقابل تعادل ایجاد می شود و هر یک مانع زیاده خواهی و توسعه طلبی قوه مقابل می گردد. یعنی دو قوه در عین تمایز به نوعی به یکدیگر وابسته هستند.

### ۳-۱. نظام نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی (نظام های مختلط)

برخی از قوانین اساسی در کشورهای دنیا با آمیختن و تلفیق نظام ریاستی و پارلمانی نوع سوم از قوه مجریه را پایه گذاری کرده اند که به آن نظام نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی می گویند. به عبارت دیگر رگه هایی از نظریه تفکیک مطلق قوا و نظریه نسبی قوا (همکاری قوا) در این نوع نظام ها قابل مشاهده است.

مهم ترین شاخصه‌های نظام‌های مختلط عبارتند از:

۱- قوه مجریه دو رکنی بوده و رئیس جمهور به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌گردد. او دارای اختیارات وسیع‌تری نسبت به رئیس جمهور منصوب از سوی پارلمان دارد ولی نخست وزیر و وزیران در مقابل پارلمان مسئول هستند.

۲- رئیس جمهور نقش ریاست کشور را برعهده داشته و در برخی امور اجرایی نیز دخالت می‌نماید. همچنین وی به عنوان حکم و میانجی مسئولیت تنظیم روابط قوا و حل اختلاف بین آن‌ها را برعهده دارد.

۳- اختیارات سیاست‌گذاری و اجرایی بین دو رکن قوه مجریه یعنی رئیس جمهور و نخست وزیر تقسیم می‌شود؛ ولی حدود اختیارات این دو همیشه به طور دقیق مشخص نیست و همین مسئله یکی از عوامل تنش‌زای نظام ریاستی است. (حبیب زاده و برومند، ۱۳۹۱: ۸۵).

۴- اختیارات فوق العاده رئیس جمهور مشخصه اصلی نظام ریاستی محسوب می‌شود؛ اختیاراتی مانند حق انحلال پارلمان، قانون‌گذاری مستقیم در مواقع حساس و یا ارجاع مصوبات پارلمان به همه پرسی و بویژه حق استفاده از اختیارات فوق العاده در شرایط اضطراری از این دسته محسوب می‌شوند. (همان، ۸۶).

۵- در نظام نیمه ریاستی شیوه تنظیم روابط بین قوا و تمایل آن به نظام ریاستی یا پارلمانی به طور کامل از نظام حزبی تأثیر می‌پذیرد. در نتیجه در دوره‌ای که اکثریت پارلمانی از همان حزب یا گرایش سیاسی رئیس

جمهور است و وجه ریاستی این نوع نظام سیاسی برجسته می‌شود و رئیس جمهور یکی از نزدیکان خود در حزب حاکم را برای تشکیل دولت مأمور می‌نماید؛ اما در دوره‌ای که رئیس جمهور به لحاظ سیاسی به حزب اقلیت تعلق دارد مجبور است از رهبر حزب پیروز در انتخابات پارلمانی برای تشکیل دولت دعوت به عمل آورد. در این دوره که از آن به همزیستی سیاسی تعبیر می‌شود حکومتی با گرایش‌های مختلف سیاسی بخش‌هایی از حاکمیت را اعمال می‌نمایند (همان، ۸۷).

۶- در نظام‌های مختلط همانند نظام‌های پارلمانی از سویی میان قوه مجریه و قوه مقننه همکاری وجود دارد و از سوی دیگر بین آن‌ها تعادل برقرار می‌گردد.

(می‌شود. نظارت بر حفظ و احترام به قانون اساسی، تضمین عملکرد منظم قوا و تداوم دولت - کشور، انتصاب نخست وزیر، پذیرش استعفای هیئت وزیران به پیشنهاد نخست وزیر، عزل و نصب وزیران بنا به پیشنهاد نخست وزیر، ریاست شورای وزیران، داشتن حق وتو تعلیقی نسبت به قوانین مصوب مجلس، توسل به همه پرسی و انحلال مجلس از مهم‌ترین وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور در کشور فرانسه محسوب می‌شود. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۲۳۷-۲۳۸).

اختیارات گسترده رئیس جمهور فرانسه شباهت زیادی به اختیار رئیس جمهور در رژیم‌های ریاستی دارد اما در ابزارهای تأثیر متقابل قوه مجریه و مقننه بسیار شبیه به رژیم‌های پارلمانی است. به عنوان نمونه نمایندگان

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۸۵

می‌توانند از راه تصویب یا طرح سانسور دولت، کابینه را منحل کنند و یا اگر هنگام معرفی کابینه به مجلس اعلامیه سیاست عمومی دولت به تصویب نرسد، نخست وزیر باید استعفای خود و هیئت وزیران را به رئیس جمهور تقدیم کند.

## ۲- قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران

قوه مجریه در ایران نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی است. از این جهت که رئیس جمهور با رأی مستقیم و مخفی مردم انتخاب می‌شود و رئیس قوه مجریه است و وزیران را انتخاب کرده و حق انحلال مجلس را ندارد؛ ریاستی می‌باشد اما از این نظر که نمایندگان مجلس هم توسط مردم انتخاب می‌شوند و می‌توانند وزیران، هیئت دولت و رئیس جمهور را استیضاح کنند پارلمانی است. به بیان دیگر در جمهوری اسلامی ایران چون قوه مجریه در برابر مجلس باید پاسخگو باشد، نظام سیاسی پارلمانی است ولی از آن جا که در نظام پارلمانی رئیس قوه مجریه باید بتواند به طور متقابل مجلس را منحل کند و این حق به رئیس جمهور داده نشده، نظام پارلمانی کامل نیست بلکه نظام سیاسی بینابینی است که بدان نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی می‌گویند.

در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ در فصل نهم قوه مجریه به مباحث ریاست جمهوری، نخست وزیر و وزرا و نیز ارتش و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی اختصاص داشت. بر این اساس می‌توان گفت جمهوری اسلامی ایران قبل از سال ۱۳۶۸ قوه مجریه مرکب از سه دستگاه کاملاً متمایز بود:

- ۱- نهاد ریاست جمهوری که ریاست قوه مجریه را بر عهده داشت.
- ۲- نخست وزیر و وزرا که هر یک وظایف خاصی را در اجرای قوانین بر عهده داشتند.

### ۳- ارتش و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران

ولی با حذف پست نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی فصل نهم اصلاح شده و دو مبحث ریاست جمهوری و وزرا و ارتش و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را شامل گردید و در عمل قوه مجریه که سه ریاستی (رهبر، رئیس جمهور و نخست وزیر) بود به دو ریاستی (رهبر و رئیس جمهور تبدیل گردید؛ بدین ترتیب که رهبر رئیس کشور یا مملکت یا دولت - ملت و رئیس جمهور رئیس قوه مجریه و هیئت وزیران محسوب می گردید.

یکی از سوالات مهم آن است که چرا در قانون اساسی سال ۵۸ مقام نخست وزیری در نظر گرفته شد و در بازنگری حذف گردید؟ در پاسخ باید گفت تدوین کنندگان قانون اساسی به دلیل نداشتن سابقه حکومتی، مشابه نظام جمهوری اسلامی ایران در دنیای معاصر به دنبال استفاده از تجارب سایر نظامهای سیاسی در بُعد مدیریت اجرایی و تقنینی کشور بودند و از سوی دیگر به دلیل اهتمام زیاد نظام برآمده از انقلاب اسلامی و رهبران آن به اعمال حق حاکمیت مردم در تمامی زمینه‌ها گرایش به نظام پارلمانی در شکل دهی به قوه مجریه بیشتر بود. بر اساس این نظریه حاکمیت ملی از سوی مردم و از رهگذر انتخابات به نمایندگان پارلمان

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۸۷

سپرده می‌شد و از طریق پارلمان به دستگاهها، اشخاص کارگزار و سایر قوا منتقل می‌گردید.

در نتیجه این امر می‌توانست با توجه به عدم سابقه معضلاتی در رابطه حقوقی و عملی رئیس جمهور از یک سو و مجلس شورای اسلامی و نخست وزیر از سوی دیگر ایجاد نماید که در زیر به مهمترین آنها اشاره می‌شود.

۱- یکی از مشکلات قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ در زمینه رابطه رئیس جمهور با هیئت دولت عدم توافق نظر احتمالی رئیس جمهور با مجلس شورای اسلامی در این بود که مجلس فرد مورد نظر رئیس جمهور را برای پست نخست وزیری نمی‌پذیرفت و رئیس جمهور نیز نمی‌توانست افراد مورد اعتماد مجلس را معرفی نماید. لذا در تعیین نخست وزیر بن بست غیرقابل حلی به وجود می‌آمد از سویی دیگر این عدم توافق بین رئیس جمهور و نخست وزیر در انتخاب وزرا نیز ایجاد می‌شد.

۲- در عمل اختلافات مهمی بین رئیس جمهور و نخست وزیر در تقسیم قدرت اجرایی وجود داشت که ناشی از ابهام و کاستی‌های قانون اساسی بود و موجب برداشتهای مختلف از قانون اساسی می‌شد. چنان که از همان آغاز ریاست جمهوری بنی‌صدر بین او و نخست وزیر یعنی شهید رجایی اختلاف به وجود آمد و این مسئله تا سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست وزیری از قانون اساسی بین رئیس جمهور و نخست وزیر وجود داشت.

۳- هنگامی که رئیس جمهور توسط مردم انتخاب می‌گردید، می‌بایست ریاست قوه مجریه و هیئت وزیران با او باشد که با قدرت و اختیارات کافی بتواند وعده‌ها و شعارهای انتخاباتی را عملی نماید، در حالی که در عمل نخست وزیر قدرت و اختیارات بیشتری داشت و از این رو رئیس جمهور نمی‌توانست شعارهای دوره انتخابات را محقق نماید و این خود از مشکلات عمده در قوه مجریه قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود.

### ۳- نخست وزیر و وظایف وی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸

بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ نخست وزیر یک بخش از هیئت وزیران محسوب می‌شد که در بدنه تشکیلات قوه مجریه قرار داشت. در تعیین نخست وزیر، رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی تأثیر گذار بودند بدین معنا که معرفی و نامزد کردن فردی برای پست نخست وزیری و نیز صدور حکم از اختیارات رئیس جمهور بود ولی این فرد باید توسط مجلس شورای اسلامی تأیید شده و رأی اعتماد می‌گرفت.

گرچه این نوع انتخاب نخست وزیر به استقلال قوه مجریه خدشه وارد می‌نمود و هیئت دولت را که مجری قوانین کشور است را زیر نفوذ قوه مقننه قرار می‌داد، ولی باید توجه داشت که آن چه در قانون اساسی جمهوری ایران در زمینه روابط قوای حاکم آمده است استقلال قوا می‌باشد نه تفکیک بین آن‌ها و مشروط بودن نخست وزیری به رأی مجلس به استقلال قوه مجریه لطمه ای وارد نمی‌کند؛ زیرا ماهیت عمل قوه مقننه حق



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۸۹

رأی در کلیه امور کشور جز در مواردی که قانون بدان تصریح نموده است؛ به عنوان مثال دخالت در امر رهبری که بر عهده مجلس خبرگان می‌باشد. از سوی دیگر قانون شرایط نخست وزیری را ذکر نموده و تشخیص صلاحیت آن را بر عهده رئیس جمهور و تأیید مجلس نهاده است؛ زیرا تعیین شرایط خاص برای احراز مقام نخست وزیری می‌توانست به نحوی استقلال قوه مجریه را در برابر مجلس نقض کند و محدودیت بیشتری را در کار رئیس قوه مجریه به وجود آورد. با وجود این از نظر قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ فردی که طبق اصل ۱۲۴ رئیس جمهور برای نخست وزیری نامزد می‌کرد، می‌توانست مرد یا زن، مسلمان یا غیر مسلمان، متعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران یا شخص غیرمتعهدی باشد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۵۰).

مسئله دیگر بن بست احتمالی در انتخاب نخست وزیر در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بود که بین معرفی رئیس جمهور و رأی مجلس به وجود می‌آمد که منجر به حذف پست نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ گردید.

مهم‌ترین وظایف نخست وزیر در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ به قرار زیر

بود:

۱- نظارت بر کار وزیران (اصل ۱۳۴)؛

۲- اتخاذ تدابیر لازم جهت هماهنگی تصمیم‌های دولت (اصل ۱۳۴)؛

۳- همکاری با وزیران (اصل ۱۳۴)؛

۹۰ وظایف و اختیارات رئیس جمهور...

۴- برنامه ریزی و تعیین خط مشی دولت برای اجرای صحیح قوانین کشور (اصل ۱۳۴)؛

۵- مسئولیت اقدامات هیئت وزیران در برابر مجلس (اصل ۱۳۴)؛

۶- پیشنهاد وزرا به رئیس جمهور برای تصویب و اخذ رأی اعتماد از مجلس (اصل ۱۳۳)؛

۷- ادامه عمل به وظایف پس از استعفاء تا تعیین دولت جدید (اصل ۱۳۵)؛

۸- وضع تصویب نامه و آیین نامه منطبق با متن و روح قوانین در هیئت وزیران (اصل ۱۳۸)؛

۹- در موارد ضروری و به صورت موقت می‌توانست برخی از وزارتخانه‌ها را که وزیر مسئول نداشتند تصدی آن‌ها را بپذیرد (اصل ۱۳۱)؛

۱۰- عزل و نصب وزیران توسط نخست وزیر باید با تصویب رئیس جمهور و اخذ رأی اعتماد از مجلس باشد.

#### ۴- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قوه مجریه

پس از تشریح و تحلیل نوع قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگری سال ۱۳۶۸ وظایف و اختیارات رئیس جمهور پس از بازنگری و مقایسه آن با قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

## ۱-۴. وظایف رئیس جمهور بر اساس سوگندنامه ریاست

### جمهور

به موجب اصل ۱۲۱ قانون اساسی رئیس جمهور قبل از شروع به انجام وظایف خویش در مجلس شورای اسلامی و در حضور مقامات کشوری و لشکری بویژه رئیس قوه قضاییه و اعضای شورای نگهبان سوگند یاد می‌کند و آن را امضا می‌نماید. مطابق اصل مذکور متن سوگندنامه چنین است:

«بسم الله الرحمن الرحيم من به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کنم که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم و همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته‌ام به کار گیرم و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازم و از هر گونه خودکامگی پرهیزم و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کنم. در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور از هیچ اقدامی دریغ نورزم و با استعانت از خداوند و پیروی از پیامبر اسلام و ائمه اطهار علیه السلام قدرتی را که ملت به عنوان امتی مقدس به من سپرده است همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم و آن را به منتخب ملت پس از خود بسپارم.»

لازم به ذکر است متن و محتوای سوگندنامه قبل و بعد از بازنگری یکسان بوده و تنها تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی و نیز رئیس دیوان عالی کشور به رئیس قوه قضاییه در اصل ۱۲۱ مشاهده می‌شود.

سوگند رئیس جمهور به عنوان مراسمی رسمی و با تشریفات که در مجلس شورای اسلامی با حضور نمایندگان همه کشور انجام می‌شود در ردیف عهد و نذر است که تخلف از آن گناه محسوب شده، کفاره داشته و قابل مواخذه می‌باشد. حضور عالی‌ترین مقام قضایی و شنیدن مطالب سوگندنامه در موارد تخلف و محاکمه رئیس جمهور و نیز حکم دیوان عالی کشور و عدم انجام تکالیف بر اساس اصل ۸۹ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ نقش خواهد داشت. همچنین حضور رئیس قوه قضاییه و اعضای شورای نگهبان در حقیقت به عنوان شهود در این مراسم محسوب می‌شود. (یزدی، ۱۳۸۲: ۵۹۴). به عبارت دیگر سوگندنامه رئیس جمهور بویژه بخش‌هایی از آن که حسب مورد به طور ملموس قابلیت اجرایی پیدا می‌کند، ایجاد حق و تکلیف کرده و اثری شرعی و حقوقی بر آن مترتب خواهد شد. نمونه عملی این قضیه را می‌توان در استفساریه ریاست جمهوری وقت به شماره ۱،۶۰۰۰ در تاریخ ۱۳۶۵/۱۱/۱ از شورای نگهبان دانست که: «با توجه به سوگندنامه رئیس جمهور... آن‌جا که وی در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و فرهنگی نباید از هیچ اقدامی دریغ ورزد، در صورتی که... فردی که به عنوان سفیر پیشنهاد می‌شود از

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۹۳

صلاحیت و اهمیت کامل برای احراز چنین نمایندگی برخوردار نباشد آیا در این صورت امضای یاد شده با مفاد سوگندنامه منافاتی ندارد؟ در پاسخ به این سؤال در نظرنامه شرعی فقهای شورای نگهبان آمده است: «چنان چه رئیس جمهور در مواردی احراز نماید که امضای او موجب عواقب سوء و بروز خطراتی برای مرزها و سایر مصالح عالیه اسلام و نظام جمهوری اسلامی می‌شود، شرعاً باید از امضا خودداری نماید و خودداری او از امضا، حثّ قسم نمی‌باشد». بنابراین التزام رئیس جمهور به سوگند اثر حقوقی بر جا می‌گذارد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۷۶).

وظایفی که رئیس جمهور موجب سوگندنامه موظف به اجرای آن می‌باشد عبارت است از:

- ۱- پاسداری از قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی و مذهب رسمی کشور؛
- ۲- به کار گرفتن همه استعدادها و صلاحیت‌ها برای خدمت به مردم و اعتلای کشور؛
- ۳- ترویج دین و اخلاق و پشتیبانی از حق و گسترش عدالت؛
- ۴- پرهیز از خودکامگی و حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوق ملت؛
- ۵- انجام اقدامات لازم برای حراست از مرزها و استقلال سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور؛
- ۶- حفظ و نگهداری حرمت مقام ریاست جمهوری؛

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که کثرت و شدت تعهدات و مسئولیت‌های رئیس جمهور تا آن حد سنگین است که وی از طریق ادای سوگند، خداون بصیر را شاهد و ناظر اعمال خود در مقابل ملت قرار می‌دهد. (همان؛ ۲۷۵).

در واقع سوگند رئیس جمهور مسئولیت سنگینی را بر عهده وی می‌گذارد که در انجام وظایف گوناگون، در مقام خطیر ریاست قوه مجریه و ریاست دولت، ریاست شورای عالی امنیت ملی، عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام و دیگر سمت‌ها، هنگام اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا باید مراقب و دلوایس حقوق مردم باشد. بنابراین رئیس جمهور به عنوان یک مقام عالی سیاسی و عضو بسیار مؤثر زمامداری کشور و به عنوان امینی پارسا، اخلاقاً موظف به ایفای وظیفه سنگین پاسداری از حقوق مردم خواهد بود. در این خصوص موضع گیری‌های عملی رئیس جمهور در ایفای وظایف قانونی خود می‌تواند نقش آفرین باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۳۶).

وظایف موجود در متن سوگندنامه ریاست جمهور، مذکور در اصل ۱۲۱ قانون اساسی، بسیار وسیع و عام بوده و فی الواقع با توجه به این وظایف، به نظر هر خواننده‌ای که بی اطلاع از محتوای سایر اصول قانون اساسی باشد، این طور خواهد رسید که رئیس جمهور رئیس سه قوه و واجد تمام اختیارات رهبری نیز می‌باشد. به بیان دیگر برشمردن وظایفی همچون پشتیبانی از حق و گسترش عدالت که به موجب بند ۲ اصل ۱۵۶ از

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۹۵

وظایف ذاتی قوه قضاییه می‌باشد و یا حراست از مرزهای کشور که به موجب اصل ۱۴۳ و سایر مقررات موجود بر عهده نیروهای مسلح که تحت فرماندهی مقام رهبری قرار دارند، است و یا پاسداری از قانون اساسی که حداقل از بُعد تقنینی و به موجب اصل ۹۱ قانون اساسی از وظایف خاص شورای نگهبان محسوب می‌شود و قرار دادن آن در زمره تکالیف و وظایف رئیس جمهور، خارج از حیطه اختیارات قانونی او بوده و به همین لحاظ اغراق آمیز تلقی می‌شود؛ ولی فرض بر آن است قانونگذار از کلمات و عبارات در جای دقیق خود استفاده نموده و آنان را در معنای حقیقی خویش استعمال می‌نماید، لاجرم باید برای رئیس جمهور وظایف مصرحه استنتاجی از متن سوگندنامه در اصل ۱۲۱ را به رسمیت شناخت. (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۶۷-۱۶۸).

## ۲-۵. تعیین و معرفی وزیران به مجلس جهت گرفتن رای

### اعتماد

بر اساس اصل ۱۳۳ «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین شده و برای گرفتن رای اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند». پیش از این اصل نیز موضوع مذکور در اصل ۸۷ تصریح گردیده بود که «رئیس جمهور برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رای اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رای اعتماد کند». تنها تفاوت این

اصل قبل و بعد از بازنگری آن است که رئیس جمهور وظیفه اقدام جهت اخذ رای اعتماد برای وزرا را دارد.

حق انتخاب وزرا توسط رئیس جمهور تقریباً در تمامی قوانین اساسی کشورها در نظر گرفته شده است تا وی بتواند کسانی را انتخاب کند که با او هماهنگی لازم را داشته باشند؛ زیرا در غیر این صورت در سیاست‌های دولت انسجام لازم وجود نخواهد داشت و برنامه سیاسی رئیس جمهور عملی نخواهد شد. بنابراین بر خلاف مجلس که محل برخورد عقاید مختلف و گرایش‌های گوناگون است. هیأت وزیران باید از هماهنگی و انسجام لازم برخوردار باشد تا بتواند با قوت و قدرت به اجرای برنامه‌های دولت بپردازد. (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۱۱۹).

وزارت خانه نهادی است که توسط مقامی به نام وزیر اداره می‌شود و وزیر شخصی است که توسط رئیس جمهور انتخاب و به مجلس معرفی می‌گردد تا پس از رای اعتماد مجلس به او به این مقام منصوب شود. رئیس جمهور در انتخاب وزرا آزادی عمل داشته و قانون تنها برای وزرای اطلاعات و دادگستری محدودیت و شرایط حقوقی خاصی پیش بینی کرده است. در مورد وزیر اطلاعات قانون تاسیس این وزارت خانه تصریح می‌نماید که باید از بین مجتهدین انتخاب شود و وزیر دادگستری نیز بر اساس اصل ۱۶۰ قانون اساسی از بین کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهور معرفی می‌کند، انتخاب می‌گردد. وزیر برخی وزارت خانه‌های حساس مانند دفاع و امور خارجه نیز با هماهنگی مقام رهبری انتخاب



می‌شوند که این امر بر حسب تکالیفی است که در قانون اساسی در امور سیاست خارجی و دفاعی - امنیتی برای رهبری تعیین شده است.

بر اساس اصل ۱۳۳ در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مقرر گردیده بود که وزرا به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رای اعتماد به مجلس معرفی می‌شود. این موضوع باعث می‌شد هنگامی که بین رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی هماهنگی فکری و سیاسی لازم وجود نداشت، رئیس جمهور مجبور می‌شد برای مقام نخست وزیری فردی را برگزیند که چندان با خط و مشی سیاسی وی سازگاری نداشته باشد، چرا که در غیر این صورت فرد انتخابی او قادر به کسب رای اعتماد از مجلس نمی‌گردید. نتیجه این امر آن بود که بعد از انتخاب نخست وزیر ناهماهنگی رئیس جمهور با مجلس به ناهماهنگی رئیس جمهور با نخست وزیر منتهی شود و این وضعیت در عمل اداره کشور را با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌نمود که در نهایت منجر به حذف پست نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی گردید. (طاهری، ۱۳۹۵: ۲۳۳). در نتیجه اصل ۱۳۳ بر اساس ایجاد تمرکز و مدیریت قوه مجریه در جریان بازنگری تغییر نمود و معرفی وزرا برای گرفتن رای اعتماد از مجلس شورای اسلامی به طور مستقیم به عهده رئیس جمهور گذاشته شد. در همین راستا به منظور تقویت بیشتر دولت و قوه مجریه یک جمله اضافه گردید و آن این که با تغییر مجلس و پایان یافتن هر دوره و شروع دوره جدید لازم نیست مجدداً رأی اعتماد گرفته شود، در صورتی که طبیعت

امر ایجاد می‌کند که نمایندگان دوره جدید مجلس خواستار رأی اعتماد به وزرا باشند و رأی اعتماد مجلس گذشته را کافی ندانند، اما حقیقت آن است که رئیس جمهور می‌تواند بگوید برای همه وزرا از مجلس شورای اسلامی که دارای شخصیت حقوقی است و نمایندگان مردم محسوب می‌شوند رأی اعتماد گرفته و دلیلی برای رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران وجود ندارد. (یزدی، ۱۳۸۲: ۶۱۷-۶۱۸).

در رابطه با وظیفه رئیس جمهور مندرج در اصل ۱۳۳ موارد زیر قابل ذکر می‌باشد:

۱- رئیس جمهور بعد از تنفیذ حکم توسط مقام رهبری، وزرا را جهت کسب رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌نماید و همان طوری که ذکر شد این رأی اعتماد با تغییر مجلس نیز بنابر اصل استصحاب به قوت خود باقی می‌ماند. (ساعد و کیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۴۸۴).

۲- مجلس شورای اسلامی در رأی اعتماد وزرا شرایطی همچون صلاحیت اخلاقی و امتیازات شخصی، صلاحیت عملی و تجربی و صلاحیت علمی و فنی را در نظر می‌گیرند. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۵۸/۲).

۳- با توجه به این که نظام سیاسی ایران به نظام‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی نزدیک است، اصل ۱۳۳ در مقام بیان وجه پارلمانی آن می‌باشد.

۴- اصل ۱۳۳ به همراه اصولی همچون ۸۷ و ۱۳۶ از یک سو بیان کننده ضرورت همکاری رئیس جمهور با مجلس و از سوی دیگر مبنای اقتدار و نظارت مجلس بر موجودیت قوه مجریه و اعضای آن است. این همکاری و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۹۹

نظارت که از ویژگی‌های نظام پارلمانی است رئیس جمهور و دولت را در محاصره سیاسی نمایندگان قرار می‌دهد و می‌تواند جامعه را به نحو اطمینان بخشی از خطر احتمالی استبداد دور نگه دارد؛ ضمن آن که وزرا پس از تعیین و اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارای موجودیتی مستقل از مجلس می‌باشند. (همان، ۲/ ۳۱۰ و ۳۳۳).

در پایان به یکی از تفاسیر شورای نگهبان در رابطه با اصل ۱۳۳ و تعیین وزرا توسط رئیس جمهور اشاره می‌شود.

در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۹ رئیس مجلس شورای اسلامی وقت طی نامه ای به شماره ۱۰/۹۶۸۷/۱۰ خطاب به دبیر شورای نگهبان می‌نویسد:

به استناد اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر اصل ۱۳۳ آن قانون به شرح زیر مورد تقاضای مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۱- با توجه به قسمت نخست اصل ۱۳۳ که بر معرفی وزرا به مجلس توسط رئیس جمهور برای گرفتن رأی اعتماد تصریح دارد، آیا با تغییر اساسی در وظایف و اختیارات هر یک از وزارت خانه‌ها معرفی وزیر جدید به مجلس شورای اسلامی و اخذ رأی اعتماد برای وی از جمله تکالیف رئیس جمهور می‌باشد یا خیر؟

۲- با عنایت به قسمت اخیر اصل مذکور که تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را موقوف به تعیین قانون نموده است آیا عنوان و وظایف و اختیارات وزارتخانه جدیدی که با ادغام دو یا چند وزارتخانه یا

انتزاع بخشی از وظایف یکی از آنها تشکیل می‌گردد باید به تصویب مجلس برسد یا از اختیارات رئیس جمهور یا هیأت وزیران می‌باشد؟

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ موارد مذکور را به شرح زیر چنین تفسیر نمود: «با توجه به وضوح قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۳۳ هر گونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس تغییر در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارتخانه‌های جدید یا ادغام شده در هر صورت وزیر جدید محسوب می‌گردد و نیاز به اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارد. (شاکری و قربان زاده، ۱۳۹۵: ۲۰۳-۲۰۴).

### ۳-۵. عزل وزرا و اخذ رأی اعتماد مجدد

بر اساس اصل ۱۳۶ قانون اساسی «رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

متن سابق اصل مذکور نیز بیان می‌داشت که «هر گاه نخست وزیر بخواهد وزیری را عزل کند و وزیر دیگری را به جای او برگزیند باید این عزل و نصب با تصویب رئیس جمهور باشد و برای وزیر جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت،

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۰۱

نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر نماید دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رای اعتماد کند».

اصل ۱۳۶ به دلیل اصلاح در قوه مجریه و ایجاد تمرکز در آن تغییر نمود، از این رو اختیاراتی که به نخست وزیر داده شده بود که می توانست با تصویب رئیس جمهور وزیر یا وزرا را عزل نماید در سیستم متمرکز قوه مجریه از سال ۱۳۶۸ به بعد جزء وظایف رئیس جمهور قرار گرفت. نکته قابل ذکر آن است که اگر در اثر تغییر و جابجایی یعنی عزل وزیران و معرفی وزیر جدید به مجلس شورای اسلامی برای اخذ رای اعتماد؛ نیمی از هیئت وزیران تغییر کرد، لازم است دوباره از مجلس رای اعتماد گرفته شود که این موضوع در قانون اساسی قبل و بعد از بازنگری تغییری نداشت.

دلیل این کار آن است که تغییر تدریجی هیئت وزیران تا نصف موجب می شود هماهنگی های جمعی که در مرحله اول رای اعتماد مجلس به دولت مورد توجه بوده از دست برود و در این صورت رای اعتماد فردی که به اعضا داده شده، نسبت به کل مورد تردید قرار می گیرد؛ زیرا وزرا غیر از وظایف فردی کار جمعی هم داشته که به وسیله هیئت دولت انجام می شود و تصمیمات جمعی به هماهنگی های خاص نیازمند است که در این صورت تا زمانی مجلس شورای اسلامی به این جمع جدید، رای اعتماد ندهد تصمیمات منتسب به هیئت دولت صحیح نخواهد بود و با رای اعتماد مجدد این اشکال برطرف می گردد. (یزدی، ۱۳۸۲: ۶۲۴).

در رابطه با اصل ۱۳۶ چند نکته قابل ذکر است:

۱- دولت برای انجام وظایف اجرایی خویش ناگزیر از انسجام در برنامه‌ها و امور خود می‌باشد در غیر این صورت نظام اجرایی کشور مختل خواهد شد. تاکید قانون اساسی بر این اصل تا آن اندازه است که احتمال آسیب پذیری و بروز ناهماهنگی در دولت را مد نظر قرار داده و برای حفظ و ترمیم آن مقرر داشته که اگر در اثنای کار دولت بیش از نیمی از هیئت وزیران تغییر یابند رئیس جمهور باید از مجلس برای آنها رای اعتماد بگیرد. البته این رای اعتماد مجدد منحصر به موردی نیست که تغییر نیمی از اعضای هیئت وزیران به یکباره و دفعی صورت پذیرد، بلکه به هر ترتیبی پس از زمان ابراز اعتماد مجلس به دولت این تغییر حاصل شود مشمول اصل مذکور بوده و دولت باید دوباره از مجلس تقاضای رای اعتماد کند (بند ۱ نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۱۰۰۹۴ مورخ ۹/۹/۱۳۶۲).

۲- بر اساس بند دو نظریه تفسیری فوق در صورتی که تعداد اعضای هیئت وزیران افزایش یابد ملاک احتساب تغییر نیمی از اعضای وضع حاضر هیئت وزیران است یعنی هر زمان با توجه به تعداد اعضای هیئت وزیران در همان حال ملاحظه شد نیمی از اعضای آن تغییر یافته‌اند تقاضای رای مجدد از مجلس لازم است.

۳- حق عزل وزرا برای رئیس جمهور متضمن امتیازات ویژه‌ای می‌باشد زیرا وزرا را ملزم به اطاعت اداری از رئیس جمهور نموده و اگر رئیس

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۰۳

جمهور عدم هماهنگی کابینه خویش با هر یک از وزرا را ملاحظه نماید؛ با عزل فوری وزیر یا وزرای مربوطه به هماهنگی نمودن اعضای کابینه با یکدیگر و همچنین با سیاست‌های کلان خویش می‌پردازد (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۷۶).

۴- ضمانت اجرای مسئولیت سیاسی هر وزیر عزل او از این مقام خواهد بود که این امر یا به طور مستقیم از طریق رئیس جمهور و یا توسط مجلس شورای اسلامی به وسیله استیضاح صورت می‌گیرد. وزرا علاوه بر مسئولیت سیاسی از مسئولیت مدنی، کیفری و مالی نیز برخوردار هستند.

#### ۴-۵. تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های فاقد وزیر

مطابق اصل ۱۳۵ «رئیس جمهور می‌تواند برای وزارت خانه‌هایی که وزیر ندارند حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید». این موضوع قبل از بازنگری قانون اساسی در حوزه وظایف و اختیارات رئیس جمهور پیش بینی نشده بود و پس از سال ۱۳۶۸ به مجموعه وظایف و اختیارات وی اضافه گردید.

در حالی که قبل از بازنگری در اصل ۱۴۱ آمده بود: «نخست وزیر می‌تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه‌ها را بپذیرد» که این اصل هم از حیث بیان «موارد ضرورت» ابهام داشت و هم این که حداکثر زمانی که یک وزارت خانه می‌توانست بدون وزیر باشد معین نشده بود. از این رو اشکال وارده آن بود که برخی از وزارت خانه‌ها

برای مدت‌ها بدون وزیر اداره می‌شدند و سرپرستان چنین وزارت خانه‌هایی نیز در برابر مجلس و ملت مسئول نبودند (شعبانی، ۱۳۷۳: ۲۰۷).

با توجه به اینکه نهادها و واحدهای حقوقی هیچگاه نمی‌توانند بدون مسئول و سرپرست باشند و در صورتی که شخص اول آن دستگاه مانعی داشت باید سرپرست برای مدتی موقت آن مسئولیت را پذیرفته و مدیریت و نظارت عالی را بر عهده بگیرد. بر این اساس به رئیس جمهور این اختیار داده شد که برای وزارت خانه‌های فاقد وزیر برای مدت سه ماه سرپرست معین کند تا در این فاصله هم وزارت خانه بدون مسئول نماند و هم فرد مناسبی جهت اخذ رای اعتماد انتخاب و به مجلس معرفی گردد.

لازم به ذکر است که مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۲/۲۸/۱۳۹۰ «رئیس جمهور نمی‌تواند شخصاً سرپرستی وزارت خانه‌هایی که وزیر ندارند را بر عهده بگیرد» (شاکری و قربان زاده، ۱۳۹۵: ۲۱۲). ولی در مدت این سه ماه می‌تواند به دفعات سرپرست تعیین نماید (نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۲۴۴۹۸، مورخ ۴/۱۰/۱۳۸۶).

نکات اصلی در رابطه با اصل ۱۳۵ و اجرای آن عبارتند از:

۱- سرپرست در تصمیمات هیئت وزیران شرکت ندارد. (مدنی، ۱۳۷۰:

۳۰۳).

۲- مهمترین تفاوت‌های وزیر با سرپرست از این قرار است:

- سرپرست عنوان موقتی دارد و اداره او تا تعیین وزیر حداکثر سه ماه

است.



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۰۵

- سرپرست نه به مجلس برای رای اعتماد معرفی می‌شود و نه مورد سوال و استیضاح قرار می‌گیرد.

- رئیس جمهور در تعیین سرپرست اجباری ندارد و ممکن است تا تعیین وزیر سرپرست تعیین نکند (طاهری، ۱۳۹۵: ۲۳۸).

۳- تعیین سرپرست موقت نیازی به تأیید و تصویب مجلس ندارد؛ زیرا اگر قرار باشد مجلس سرپرست موقت را تأیید کند این امر تلقی به رای اعتماد شده و سرپرست مذکور عنوان وزیر را پیدا می‌کند. در این خصوص چنان چه قائل به تأیید مجلس باشیم، ضرورت امر نادیده گرفته شده و عمل مذکور لغو می‌باشد که از قانون گذار اساسی بعید خواهد بود. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۳۰۳).

۴- در صورت عدم توافق مجلس و رئیس جمهور در مدت سه ماه برای تعیین وزیر به جای سرپرست موقت، طبق رویه موجود در کشور به خاطر جلوگیری از بن بست قانونی و وقفه در کار وزارت خانه از ولی فقیه به عنوان عالی ترین مقام کشور تقاضای حکم حکومتی می‌شود تا تکلیف ادامه کار سرپرست موقت وزارت خانه بعد از سه ماه مشخص گردد.

۵- مفاد اصل ۱۳۵ با اصول ۸۹، ۱۳۳ و ۱۳۶ قانون اساسی مرتبط می‌باشد.

## ۵-۵. امضاء قوانین و نتیجه همه پرسی

اصل ۱۲۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به

وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». اصل مذکور بدون تغییر نسبت به قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ پس از بازنگری نیز جزء وظایف و اختیارات رئیس جمهور قرار گرفت.

امضا قوانین توسط رئیس جمهور ناشی از اصل تفکیک قوا در امور قانون گذاری و اجرا است. با رعایت این تفکیک رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام اجرایی و ریاست قوه مجریه قوانین را از قوه مقننه دریافت نموده و پس از امضا، فرمان اجرای آن را برای دستگاه‌ها صادر می‌کند. اقدام رئیس جمهور در این مورد یک تکلیف صرفاً تشریفاتی است و وی نقشی در ماهیت امر ندارد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۳۰۴).

لازم به ذکر است حق توشیح اختیاری محسوب می‌شود که به موجب آن رئیس قوه مجریه قانون مصوب پارلمان را امضا می‌کند و هدف از آن عبارت است از این که آیا در تصویب قانون تمام مراحل تشریفاتی که در قانون اساسی مقرر شده، انجام پذیرفته است یا نه؟ معمولاً انجام این واری امتیازی است که در نظام‌های دموکراتیک برای قوه مجریه به رسمیت شناخته شده است و از این رو قوانین مادامی که به توشیح نرسیده اند قابلیت اجرایی ندارند.

توشیح قانون ممکن است اجباری یا اختیاری باشد؛ توشیح اجباری آن است که حکومت نتواند از امضای قانون خودداری کند و در نتیجه اجرای آن را متوقف سازد. اما در توشیح اختیاری دولت می‌تواند از امضای قانون خودداری کرده و اجرای آن را متوقف نماید. (طباطبایی، ۱۳۸۶: ۲۴).

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۰۷

بدین ترتیب قانون اساسی امضای مصوبات مجلس و نتیجه همه پرسی را در صلاحیت رئیس جمهور و از وظایف او دانسته و برای این که مصوبه قانونی وارد مرحله اجرا شود باید رئیس جمهور آن را امضا نموده و برای اجرا در اختیار مقامات مسئول قرار دهد؛ در نتیجه توشیح رئیس جمهور اجباری است. در واقع قوانین و نتایج همه پرسی پس از امضا و ابلاغ رئیس جمهور اعتبار اجرایی پیدا می‌کند و از آن زمان به بعد تخلف از آن پیگرد قانونی دارد. نکته حائز اهمیت در این اصل تعبیر مصوبات مجلس است که منظور از آن مصوبات قانونی است نه تصمیماتی نظیر تعیین رئیس یا اعضای هیئت رئیسه، تعیین کمیسیون‌ها و تصویب لزوم تحقیق و تفحص که اعتبار اجرایی آن‌ها در مجلس منوط به امضای رئیس جمهور نیست. (یزدی، ۱۳۸۲: ۵۹۷-۵۹۸).

نکته دیگری که باید مورد عنایت قرار بگیرد آن است که در پیش نویس اولیه قانون اساسی نیز ترتیبی شبیه به این اصل پیش‌بینی شده بود و در اصل ۸۴ آن چنین آمده بود که: «رئیس جمهور حق دارد در مهلت توشیح مصوبات مجلس شورای ملی را که برخلاف قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌بیند با ذکر دلایل خود برای اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند. در این صورت قانونی که پس از شور دوباره به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد باید ظرف مهلت مقرر به توشیح برسد و هرگاه ریاست جمهوری آن را مجدداً متعارض با قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی بداند مراتب را به شورای نگهبان

اعلام می‌کند». یادآور می‌شود که مهلت توشیح قانون از سوی رئیس جمهور طبق اصل ۸۳ پیش‌نویس قانون اساسی ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ قانون به نخست‌وزیر تعیین شده بود (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۰۹ پاورقی).

یکی از مهم‌ترین اشکالات موجود در اصل ۱۲۳ در مقایسه با پیش‌نویس قانون اساسی عدم تعیین زمان برای امضا مصوبات و نتایج همه‌پرسی از جانب رئیس‌جمهور می‌باشد به طوری که در زمان ریاست جمهوری بنی‌صدر که به دلیل اختلاف با مجلس از امضا برخی مصوبات خودداری می‌کرد و اصل ۱۲۳ نیز مهلتی برای امضا رئیس‌جمهور پیش‌بینی نکرده بود در نتیجه کشور دچار مشکلاتی گردید و از این رو مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۰/۳/۲۰ طی مصوبه‌ای مقرر نمود در صورتی که رئیس‌جمهور مصوبات مجلس و نتیجه همه‌پرسی را ظرف مدت ۵ روز از تاریخ ابلاغ به وی امضا نکند، مصوبه لازم‌الاجرا خواهد بود (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۰، چاپ روزنامه رسمی، ص ۱۰). در اصلاحیه ماده ۱ قانون مدنی و تبصره آن در آبان ماه ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی همین مدت را برای امضا مصوبات توسط رئیس‌جمهور پیش‌بینی نمود و مقرر گردید در صورت استتکاف رئیس‌جمهور از امضا به دستور مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی آن را ظرف مدت ۷۲ ساعت منتشر نماید و طبق ماده ۲، پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا خواهد بود. (مجموعه قوانین سال ۱۳۷۰، چاپ روزنامه رسمی، ص ۵۲۳). باید توجه نمود که این ماده و تبصره آن در وضعیت قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۰۹

که نخست وزیری در قوه مجریه پیش بینی شده بود کاربرد داشته و پس از بازنگری و حذف پست نخست وزیری که رئیس جمهور خود رئیس دولت است چندان کاربردی ندارد و در صورت تخلف از طریق سؤال از وی پی گیری می شود. (یزدی، ۱۳۸۲: ۵۹۸-۵۹۹). برخی از صاحب نظران این اقدام قانون عادی را در صورت استنکاف رئیس جمهور نپذیرفته و آن را تنها شأن قانون اساسی می دانند. (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۱۳). در این رابطه باید چند نکته را مورد توجه قرار داد:

۱- استنکاف رئیس جمهور از موارد تأثیر و نفوذ قوه مقننه بر قوه مجریه بوده و حاکی از برتری حاکمیت قانون بر هر مقام و نهادی می باشد.

۲- در خصوص امضای رئیس جمهور با توجه به قوانین موجود اشاره به این موارد ضروری است:

- جانشینی امضای رئیس مجلس در صورت استنکاف رئیس جمهور با اصل جدایی قوای سه گانه و حاکمیت قانون اساسی مخالف است.

- همان طوری که گفته شد تعیین ضمانت اجرای خودداری رئیس جمهور از امضای قانون با قانون اساسی است نه مجلس.

- اجبار رئیس جمهور در امضای قانون مشروط به این است که تشریفات قانون اساسی در تصویب قانون رعایت شده باشد، پس رئیس جمهور می تواند از امضای مصوبات ناقص خودداری کند. (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۲۴).

۳- صلاحیت رئیس جمهور در امضای قوانین پس از طی مراحل قانونی، تکلیفی است و عدم امضای مصوبات توسط رئیس جمهور آثاری دارد که مهم ترین آن‌ها عبارت است از:

- تخلف رئیس جمهور از انجام تکالیف قانونی خود که موجب می شود دیوان عالی کشور وی را به خاطر تخلف از وظایف قانون محاکمه و محکوم نماید و حتی عزل وی را به مقام رهبری پیشنهاد کند.

- ایجاد خلأ قانون منجر به اختلال در امور جامعه و دستگاه‌های اجرایی می گردد. از این رو تسریع قانون اساسی به الزام رئیس جمهور در امضای مصوبات قانونی و نتیجه همه پرسی به این دلیل می باشد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/ ۱۵۳).

اگر چه عملاً بسیاری از قوانین در قوه مجریه کاربرد دارد و امضای رئیس جمهور دارای اثرات ابلاغ می باشد و نیز این فایده را در بردارد که رئیس دولت و مجموعه دستگاه‌های اجرایی تحت مدیریت وی و وزارتخانه‌ها همگی از قانون مطلع می گردند ولی باید دانست که بخشی از قوانین با قوه قضائیه و محاکم ارتباط زیادی دارند و یا در اصل مربوط به آن قوه می باشد و در عین حال رئیس جمهور باید آن را امضا کند. در حقیقت این امضا از یک طرف مبین آمادگی قوه مجریه برای اجرا و همکاری است و از سوی دیگر معرف ابلاغ قوانین به دستگاه‌های حکومتی می باشد و شاید به همین دلیل در اصل ۱۲۳ از کلمه «مسئولان» استفاده شده است. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۳۱۴).

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۱۱

در رابطه با این سوال که رئیس جمهور باید نتیجه چه نوع همه پرسی را امضا نماید باید گفت که همه پرسی و مراجعه به آرای عمومی به سه صورت متصور است:

۱- همه پرسی تقنینی: که در مسائل بسیار مهم و اساسی امر قانون گذاری به آرای عمومی گذاشته می شود و به آن قانون گذاری مستقیم نیز می گویند که مردم مستقیماً و بدون واسطه‌ی نمایندگان، قوانین را وضع می کنند. (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۱: ۱۵۳). در این خصوص اصل ۵۹ قانون اساسی درخواست مراجعه به آرای عمومی را موقوف به تصویب دو سوم مجموعه نمایندگان مجلس دانسته است. ماده ۳۶ قانون همه پرسی مصوب سال ۱۳۶۸ نیز بیان می دارد که پیشنهاد همه پرسی موضوع این اصل باید از سوی رئیس جمهور یا ۱۰۰ نفر از نمایندگان داده شود و نظر مردم را به دو صورت آری یا نه محدود نموده است (ساعد و کیل، ۱۳۹۱: ۲۰۱).

۲- همه پرسی سیاسی وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده با مراجعه به اکثریت آرای مردم، اعتماد آنها را نسبت به خود جلب می کند. هر چند که در رابطه با این نوع همه پرسی هیچ قرینه‌ای در قانون اساسی وجود ندارد؛ اما به نظر می رسد که مقام معظم رهبری می تواند برای اتخاذ برخی از تصمیمات سیاسی و قانونی مانند تعیین نوع نظام سیاسی (۱۲ فروردین ۱۳۵۸)، خود که با افکار عمومی و مشارکت مردم ارتباط بیشتری دارد؛ از طریق مراجعه به آرای عمومی اعتماد عمومی را جلب کند.

۳- همه‌پرسی اساسی که برای تجدید نظر در قانون اساسی صورت می‌گیرد. در این خصوص قرینه فرمان همه‌پرسی در اصل ۱۱۰ وجود دارد و بی‌شک از اختیارات مقام معظم رهبری می‌باشد. (هاشمی، ۱۳۶۸: ۲۶/۷۱). در رابطه با امضا نتیجه همه‌پرسی ذکر دو نکته ضرورت دارد:

۱- شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ۱۰ روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضا به رئیس جمهور ارسال نموده و وی نیز پس از امضا به وزارت کشور اعلام و این وزارتخانه از طریق رسانه‌های گروهی نتیجه نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند.

۲- رئیس جمهور موظف است نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی ظرف مدت ۵ روز امضاء نموده و برای اجراء به مسئولین ابلاغ نماید. (ماده ۱۰ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب (۱۳۶۵/۸/۲۲)).

## ۵-۶. مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور

اداره در مفهوم مادی به کلیه فعالیت‌های سازمان‌های اداری و محتوای این فعالیت توجه دارد و مفهوم سازمانی آن اشاره به مجموع وسایل و تشکیلاتی دارد که مأمور اجرای فعالیت‌ها هستند (ابوالحمد، ۱۳۴۱: ۳/۵). در واقع قوه مجریه دو گونه اعمال که شامل اداری و سیاسی است را انجام می‌دهد؛ اعمال اداری حفظ نظم عمومی در جامعه (پلیس اداری) و تأمین



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۱۳

نیازها و خدمات عادی روزانه که خدمات یا امور عمومی نامیده می شود را در بر می گیرد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۵).

اصل ۱۲۶ قانون اساسی می گوید: «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد» که بر این اساس مسئولیت برنامه ریزی برای اداره کشور در مقاطع سالانه یا به هر ترتیب دیگر و نیز مسئولیت اداری و استخدامی تمام دستگاه‌های کشور بر عهده رئیس جمهور می باشد و با توجه به وسعت و گسترش امور مربوط به برنامه و بودجه و اداری و استخدامی او می تواند اداره آن‌ها را با حفظ مسئولیت بر عهده دیگری بگذارد؛ اما اصل مسئولیت را نمی تواند به شخص دیگر واگذار نماید.

اصل مذکور قبل از بازنگری به این صورت بود که «تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می رسد و در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران می فرستد». ملاحظه می شود که اصل سابق کنترل مصوبات هیئت دولت را بر عهده رئیس جمهور می گذارد؛ ولی اصل ۱۲۶ پس از بازنگری به طور کامل تغییر نمود و دلیل آن، تغییر در اصل ۸۵ قانون اساسی بود که به مجلس اجازه می داد تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌ها یا دولت بدهد. در آخر اصل نیز چنین آمده بود که

مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مذکور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسد (یزدی، ۱۳۸۲: ۶۰۳-۶۰۴). لذا مشاهده می‌گردد که وظیفه کنترل مصوبات دولت که در اصل ۱۲۶ سابق بر عهده رئیس جمهور بود به طور کامل به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شد تا مصوبات ارجاعی از طرف مجلس و دولت به وسیله رئیس مجلس کنترل شده و کمیسیونی نیز در این رابطه پیش‌بینی گردید.

مطابق مصوبه ۱۳۷۸/۱۲/۱۶ شورای عالی اداری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه با یکدیگر ادغام شده و تحت نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فعالیت نمودند. پس از آن در سال ۱۳۸۶ رئیس جمهور وقت، سازمان مذکور را منحل نمود و دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی را تأسیس نمود. در ۱۹ آبان ۱۳۹۳ با دستور رئیس جمهور وقت و تصویب شورای عالی اداری با ادغام این دو معاونت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور احیا گردید ولی در ۴ مرداد ۱۳۹۵ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مجدداً به دو سازمان برنامه و بودجه و نیز سازمان امور اداری و استخدامی کشور تفکیک شد.

مسئولیت رئیس جمهور در امور اداری و استخدامی کشور به این معنا است که امور استخدامی دولت از حالت پراکنده خارج شود و در یک واحد متمرکز تحت نظر رئیس جمهور انجام گیرد نتیجه این امر آن خواهد

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۱۵

بود که مانع تبعیض‌های ناروا شده و اصل تساوی استخدام با شرایط یکنواخت که از حقوق شناخته شده برای تمام افراد ملت است فراهم می‌گردد. (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۰۷).

در خصوص ادامه کار معاونان سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی بعد از پایان دوره ریاست جمهوری در تاریخ ۱۱ / ۵ / ۱۳۷۶ معاون اول وقت رئیس جمهور از شورای نگهبان سوال نموده و از سوی شورای مذکور پاسخ داده شد که معاونان رئیس جمهور به عنوان معاون به کار خود ادامه می‌دهند لیکن در آن قسمت که مربوط به اداره برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی است ادامه کار منوط به موافقت رئیس جمهور جدید می‌باشد. (شاکری و قربان زاده، ۱۳۶۴: ۱۹۰-۱۹۱).

در پایان لازم است در تشریح اصل ۱۲۶ قانون اساسی به چند نکته مهم اشاره نمود:

۱- در ایران نخستین قانون استخدام کشوری در تاریخ ۱۳۰۱/۹/۲۲ تصویب گردید و در تاریخ ۱۳۴۵/۳/۳۱ قانون استخدام جدید وضع گردید. اما به سبب قدمت این قوانین و این که پاسخگو تحولات نوین در زمینه استخدام عمومی نبود در سال ۱۳۸۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسید و از ابتدای سال ۱۳۸۸ لازم الاجرا گردید. هر چند که قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵ به طور کامل منسوخ نگردید و مطابق با مفهوم موافق ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً مقررات

مغایر با این قانون نسخ شده است؛ در نتیجه در موارد سکوت قانون جدید باید به قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ مراجعه کرد.

۲- هر چند مطابق با ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری اصل بر شمول این قانون بر تمامی مستخدمین است مگر مواردی که قانون مستثنا نموده بنابراین با توجه به مفاد آن در حقوق استخدامی جمهوری اسلامی ایران مستثنیات این قانون را می توان به صورت زیر تقسیم بندی نمود:

الف- دستگاههای مستثنی که شامل نهادهای زیر نظر مستقیم رهبری، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و دیوان محاسبات کشور می گردد.

ب- مقامات مستثنی شامل رئیس جمهور، نمایندگان مجلس، اعضای شورای نگهبان، وزیران و معاونان آنها، استانداران، سفرا و نخست وزیران دوران انقلاب می شوند.

ج- مشاغل مستثنی که عبارتست از: اعضای هیئت علمی دانشگاهها، کارمندان سیاسی وزارت امور خارجه و مشمولین قانون کار.

۳- مهمترین وظایف سازمان اداری و استخدامی عبارتند از:

- ایجاد هماهنگی های لازم برای اجرای سیاست های کلی نظام اداری

ابلاغی رهبر معظم انقلاب؛

- تعیین نقش و مأموریت های بخشهای مختلف دولتی؛

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۱۷

- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر بخش‌های مختلف دولتی شامل ساختارهای سازمانی، سرمایه انسانی دولت، آمار و برنامه‌ریزی نیروی انسانی، راهبری توسعه دولت الکترونیک، مدیریت فرآیندهای سازمانی، اصلاح سیستم‌ها و روشها، مدیریت دانش جبران خدمات و سلامت اداری، ارزیابی عملکرد و صیانت از حقوق شهروندی و حقوق کارکنان دولت، توسعه و ترویج آموزشهای راهبردی در حوزه نظام اداری کشور؛

- تربیت مدیران توسعه‌گرا؛

- برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری ارتقای اثر بخشی و کارآیی نظام اداری و مدیریت بهره‌وری ملی؛

- طراحی، بهینه‌سازی و استقرار نظامهای اداری برای تحقق برنامه‌های توسعه با همکاری سازمان برنامه و بودجه؛

- تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها (ماده دو قانون تشکیل سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه مصوب ۱۳۹۵/۷/۲۷).

۳- مهمترین وظایف سازمان برنامه و بودجه به شرح زیر است:

- راهبری و رصد توسعه کشور؛

- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور؛

- تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و

بلند مدت؛

- ارائه پیشنهاد خط مشی و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به مراجع ذی ربط؛

- تهیه و تنظیم بودجه سنواتی و ارائه آن به مراجع ذی ربط؛ بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، می‌باشد(ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱/۶/۱۳۶۶).

- نظارت مستمر بر اجرای برنامه و بودجه و پیشرفت دوره سالانه آنها؛

- ارزیابی عملکرد مدیریت، هماهنگی و راهبری روش‌ها و برنامه‌ریزی آماری در چارچوب نظام آماری کشور؛

- ارائه اطلاعات مکانی کشور(ماده ۲ قانون تشکیل سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه مصوب ۲۷/۷/۱۳۹۵).

## ۷-۵. انتخاب معاون اول و سایر معاونان دستگاه‌های اجرایی

اصل ۱۲۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را بر عهده خواهد داشت».

این اصل از اصولی است که در مرحله بازنگری قانون اساسی بواسطه تغییر در سیستم قوه مجریه و حذف پست نخست وزیری به طور کامل تغییر نمود؛ زیرا تا سال ۱۳۶۸ که نخست وزیر رئیس دولت بود از مجلس

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۱۹

رأی اعتماد می گرفت و پس از آن رئیس جمهور حکم او را صادر می نمود ولی با حذف پست نخست وزیری، در اصل مذکور مقرر گردید که رئیس جمهور برای انجام امور و وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول با موافقت رئیس جمهور دو وظیفه عمده دارد:

۱- اداره هیئت وزیران که در این حالت معاون اول با موافقت رئیس جمهور وظیفه اداره امور هیئت وزیران نظیر تشکیل کمیسیون ها و فراهم نمودن دستور کار هیئت را بر عهده دارد ولی برخی از کارها نظیر ریاست هیئت وزیران و حل و فصل اختلافات و نیز ایجاد هماهنگی ها به وزرا تنها با دخالت مستقیم رئیس جمهور امکان پذیر است.

۲- مسئولیت هماهنگی سایر معاونت ها؛

۳- کفالت رئیس جمهور که مطابق با اصل ۱۳۱ قانون اساسی عهده دار آن خواهد شد.

به این ترتیب قوه مجریه از حالت دو رکنی (رئیس جمهور و نخست وزیر) به یک رکنی (رئیس جمهور) تبدیل گردید؛ در نتیجه پس از حذف پست نخست وزیری و انتقال وظایف و اختیارات او به رئیس جمهور نیاز به ایجاد پست جدیدی که بتواند در زمان مسافرت، غیبت یا مشغله های رئیس جمهور انجام امور را از رکود و توقف خارج کند احساس می شد که این وظایف به معاون اول واگذار گردید. در واقع رئیس جمهور برای این که در ایفای وظایف قانونی خود بتواند به نحو مطلوب از خدمات همکاران معاون خود استفاده نماید، هماهنگی و انسجام در کار آن ها ضرورت

داشت و این هماهنگی با موافقت رئیس جمهور به معاون اول او سپرده شد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۸۴).

از سوی دیگر رئیس جمهور برای انجام کارهای پرتراکم خود با رعایت سنخیت موضوع (اداری، مالی، حقوقی و...) می تواند معاونانی داشته باشد؛ اما برخی کارها قائم به شخص رئیس جمهور است مانند ریاست هیئت وزیران و یا آن که حل و فصل آن‌ها با دخالت مستقیم او امکان پذیر می باشد مانند هماهنگی‌ها که این موارد قابل واگذاری به معاون اول نیست. بر اساس رویه موجود در کشور و اجازه قانون اساسی تعداد معاونان رئیس جمهور محدودیت خاصی ندارد و بنا به مقتضات اداری و اجرایی، رئیس جمهور می تواند سازمان‌ها و تشکیلات اداری جدیدی تحت عنوان معاونت تأسیس و شخصی را به عنوان معاون برای تصدی آن منصوب کند؛ ولی باید این مسئله را مد نظر داشت که افزایش تنوع بی حد و حصر سِمَت‌ها باعث ایجاد تشکیلات دامنه دار در بدنه دولت خواهد شد و نظارت مستقیم مجلس بر آن‌ها را ممتنع خواهد ساخت. (طاهری، ۱۳۹۵: ۲۲۲-۲۲۳).

قانون اساسی و سایر قوانین موجود برای معاون اول و سایر معاونان رئیس جمهور به واسطه عدم دخالت مجلس در تعیین آن‌ها مسئولیت سیاسی خاصی در برابر مجلس شورای اسلامی پیش بینی نکرده است؛ در نتیجه این معاونان در برابر رئیس جمهور مسئولیت دارند و رئیس جمهور



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۲۱

مسئول پاسخگویی به اعمال آنها در برابر مجلس خواهد بود چرا که آنها منتخب شخص رئیس جمهور می‌باشند.

در پایان باید سه نکته را مورد تأکید قرار داد:

۱- انتخاب معاون اول از اختیارات رئیس جمهور می‌باشد و شخص رئیس جمهور در انتخاب او اختیار مطلق دارد و اساساً می‌تواند معاونی را انتخاب نکند و همه وظایف قانونی را خود انجام دهد.

۲- از اصل مذکور بر می‌آید که رئیس جمهور می‌تواند معاونین متعدد مانند معاون اجرایی، معاون قضایی، معاون پارلمانی و نظایر آن داشته باشد.

۳- در صورت انتخاب معاون اول توسط رئیس جمهور، فرد دیگری را نمی‌تواند برای اداره هیئت وزیران برگزیند. (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۰۵).

## ۸-۵. تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه

اصل ۱۲۷ قانون اساسی می‌گوید: «رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این مورد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود».

نکات مهم اصل مذکور عبارتند از:

۱- انتخاب نماینده ویژه جزئی از اختیارات رئیس‌جمهور است و ارتباطی با مجلس شورای اسلامی ندارد.

۲- مسئولیت نماینده ویژه صرفاً در مقابل رئیس جمهور می‌باشد و وی می‌تواند هر گاه بخواهد، نماینده ویژه را تغییر دهد ولی چون تعیین نماینده ویژه با تصویب هیئت وزیران است علاوه بر رئیس جمهور وزرا هم مسئولیت مشترک نسبت تصمیمات این نماینده دارند.

۳- علت اصلی تعیین نماینده ویژه توسط رئیس جمهور آن است که با حذف پست نخست وزیری تمام مسئولیت هیئت دولت بر عهده رئیس جمهور قرار گرفت؛ از این رو به دلیل وسعت کار به وی اجازه داده شد تا با تصویب هیئت وزیران فرد یا افرادی را به عنوان نماینده ویژه منصوب کند. اعتبار تصمیمات هیئت وزیران نیز به این دلیل بود که دست رئیس جمهور در تقسیم کار، سرعت عمل، بهره‌گیری از تخصص و کوتاه کردن بحث‌های وقت گیر هیئت دولت باز باشد. (یزدی، ۱۳۸۲: ۶۰۵-۶۰۶).

بنابراین گاهی اوقات مسائلی با ابعاد گوناگون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و غیره مطرح می‌گردید که تنها در انحصار یک وزارتخانه یا دستگاه معینی نبود و حل و فصل آن از نظر سازمانی فرایند ویژه‌ای را می‌طلبد. از این رو نهادی به منظور حل و فصل صحیح چنین اموری مفهوم پیدا می‌کند. به طوری که هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۵ بنا به پیشنهاد رئیس جمهور و بر اساس اصل ۱۲۷ قانون اساسی تصویب نمود آقای مسعود روغنی زنجانی معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور جهت جابجایی اعتبارات سال ۱۳۷۰ طرح‌های عمرانی موضوع بند(ج) تبصره ۱۸ قانون بودجه همان سال و نیز

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۱۳۳

توزیع اعتبارات ناشی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی دولت موضوع بند الف تبصره ۲۲ قانون فوق‌الذکر تعیین گردید. همچنین رئیس‌جمهور در مسئله رسیدگی و سازمان دادن به امور زلزله‌زدگان رودبار و گیلان وزیر کشور را با تصویب هیئت وزیران نماینده ویژه قرار داد. (مدنی، ۱۳۸۷: ۳۰۶ پاورقی).

لازم به ذکر است که تعیین نماینده ویژه شامل تصویب‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها نمی‌شود و منحصرأ شامل تصمیمات خواهد بود. (نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۷۳۷، ۱۳۷۹/۵/۳۰). لازم به ذکر است نظریه مذکور در پاسخ به رئیس وقت مجلس شورای اسلامی که معتقد به ضرورت ارسال مصوبات نماینده ویژه رئیس‌جمهور برای ریاست مجلس طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ بود ابراز گردیده است.

به نظر می‌رسد اصل ۱۲۷ پس از بازنگری قانون اساسی راه ابتکار و خروج از بن‌بست‌ها در موارد اجرایی در تصمیمات داخلی و سیاست خارجی را در اختیار رئیس‌جمهور قرار داده تا از شخصیت‌های کارآمد و با تجربه بهره‌گیرد. ضمناً اصل مذکور نیازی به قانون عادی ندارد زیرا موجب محدودیت برای رئیس‌جمهور شده و با قانون اساسی مغایرت پیدا می‌کند. با این وجود رئیس‌جمهور نمی‌تواند امور جاری وزارتخانه‌ها را با استفاده از نماینده ویژه از اختیار وزیر مربوطه خارج سازد و یا راهی جهت گریز از اصل ۱۴۱ قانون اساسی فراهم کند.

## ۹-۵. ریاست هیئت وزیران

بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزرا، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رئیس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران می‌باشد». این اصل بر سه محور استوار است:

۱- نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران؛

۲- هماهنگی تصمیمات وزیران توسط رئیس جمهور؛

۳- تعیین خط‌مشی دولت با همکاری وزیران به وسیله رئیس جمهور (ساعد وکیل، ۱۳۹۱: ۴۸۵).

بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ ریاست هیئت وزیران با نخست وزیر بود و او بر کار وزرا نظارت می‌کرد و در عمل جز در مواردی که به موجب اصل ۱۲۷ سابق، رئیس جمهور لازم می‌دید که هیئت وزیران در حضور او و به ریاست وی تشکیل شود؛ امور اجرایی در دست نخست وزیر متمرکز بود و کلیه وزارتخانه‌ها با هدایت و نظارت نخست وزیر به کار خود ادامه می‌دادند و اطلاق و ابهام اصل مذکور عملاً

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۲۵

رئیس جمهور را از صحنه اجرایی خارج نمود و نخست وزیر را مسئول اجرایی قرار داد. در حالی که بنابر اصل ۱۱۳ و ۱۲۴ مصوب سال ۱۳۵۸ نخست وزیر در برابر رئیس جمهور مسئولیت داشت و قانون اساسی سال ۵۸ تنها به صراحت در مسئول بودن نخست وزیر در برابر مجلس (اصل ۱۳۴ سابق) اکتفا کرده و رابطه نخست وزیر و رئیس جمهور را در سه اصل ۱۲۴، ۱۳۳ و ۱۳۶ به ترتیب بر انتخاب نخست وزیر، تعیین وزرا و عزل آنها موکول کرده بود و برای رئیس جمهور جز اموری مانند بازگرداندن تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت برای تجدید نظر با ذکر دلیل مخالفت آنها با قوانین و امضای استوار نامه‌ها و پذیرفتن سفرای خارجی اختیارات اجرایی دیگری باقی نمانده بود.

اما با توجه به تغییرات به وجود آمده در قوه مجریه در بازنگری قانون اساسی اصل ۱۳۴ دچار تغییراتی شد و از نظر محتوایی کامل تر گردید؛ زیرا با حذف پست نخست وزیری وظایف و مسئولیتهای وی بر عهده رئیس جمهور قرار گرفت و او رئیس هیئت وزیران گردید که می‌بایست تصمیمات وزرا را در ارتباط با یکدیگر و نیز در رابطه با تصمیمات دولت هماهنگ سازد، از این رو اصطلاح تصمیمات وزیران و هیئت دولت از تصمیمات دولت کامل تر بود که در بازنگری اصل مذکور مورد عنایت قرار گرفت. از سوی دیگر بنا به تائید این اصل در صورتی که به تفسیر یا تغییر قانون نیازی نبوده و مشکل، فهم از قانون یا فقدان آن باشد باید رئیس جمهور در جمع وزرا آن را مطرح و راه حل پیشنهاد نمایند و تصمیمات

لازم الاجرا اتخاذ گردد؛ اما در صورتی که ابهام موجود ناشی از قانون و فقدان آن باشد باید از مجلس شورای اسلامی تغییر، اصلاح و تفسیر آن خواسته شود تا مشکل برطرف گردد. این همان مطلبی بود که در اصل سابق مورد غفلت واقع شده ولی در اثر کسب تجربه در دوره ده ساله ۱۳۵۸-۱۳۶۸ این نقص برطرف گردید زیرا در اصل سابق آمده بود «ریاست هیئت وزیران با نخست وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های دولت می پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند. نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

درواقع قانون اساسی هیئت وزیران را به عنوان یک تاسیس حقوقی با حقوق و تکالیف مشخص مورد خطاب قرار داده بدون آنکه تعریفی از آن ارائه کرده باشد؛ ولی تردیدی نیست که هیئت وزیران شامل رئیس جمهور یا معاون اول او و وزیران می باشد که به نحوه مشارکت اتخاذ تصمیم می نمایند و بر خلاف قوه مقننه که محل برخورد اندیشه‌ها و گرایشهای مختلف است دولت برای انجام وظایف اجرایی خویش ناگزیر از انسجام در برنامه‌ها و امور خود بوده، در غیر این صورت نظام اجرایی کشور مختل می گردید. بنابراین تاکید بر هماهنگی موجب افزایش قوت و قدرت دولت می باشد و از تشدد و اختلافات درونی جلوگیری می نماید.

مستندات قانونی زیر از جمله ابزاری است که رئیس جمهور به وسیله آنها می تواند در دولت هماهنگی ایجاد کند:

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۲۷

۱- تصمیم هیئت وزیران که بر اساس اصل ۱۳۴ در موارد اختلاف نظر و تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون وجود نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم الاجرا است.

۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که بر اساس مصوبه ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری با ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی به وجود آمد ابزار موثری برای تامین هماهنگی به شمار می‌رود.

۳- شورای عالی اقتصاد که متشکل از وزرای دولت و مقامات عالی اجرایی می‌باشد به ریاست رئیس جمهور مسئول هدایت و هماهنگی امور اقتصادی کشور است.

۴- شورای عالی اداری که متشکل از تعدادی از وزرا و اعضای دولت و صاحب نظران امور اداری می‌باشد و به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود مسئول اصلاح نظام اداری در ابعاد نیروی انسانی، مدیریت و تشکیلات سازمان دهی امور و روشهای اداری و نیز برقراری ارتباط منطقی بین مراجه تصمیم گیری به نحو هماهنگ می‌باشد.

۵- تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت در زمینه تنظیم سازمانهای اداری و اجرای قوانین که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اهرم دیگری برای هماهنگی ساختن تصمیمات وزرا در هیئت دولت می‌باشد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۹۷).

با توجه به این که عمده‌ترین حوزه‌های نظارت عبارتند از: نظارت سیاسی، نظارت حقوقی، نظارت قضایی، نظارت اداری و نظارت مالی (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۵۳-۵۶)؛ به نظر می‌رسد نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران شامل نظارت‌های سیاسی، حقوقی و اداری می‌گردد زیرا در نظارت سیاسی رئیس جمهور به عنوان یک مقام سیاسی رسمی بر نهادها، مستخدمان دولتی و اموال آنها نظارت نموده تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل نماید. در نظارت حقوقی نیز انطباق اعمال دولت مردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط رئیس جمهور به عنوان مرجع و مقام ناظر صورت می‌گیرد و هدف آن نظم حقوقی و قانونمند کردن امور حکومتی است و سرانجام در نظارت اداری مراقبت از جانب رئیس جمهور به عنوان یک مقام اداری کشور بر حسن جریان امور انجام می‌شود تا اشتباهی صورت نگیرد و در صورت بروز اصلاح گردد. ضمانت اجرای نظارت بر کار وزیران نیز عزل آنها است که قانون اساسی در اصل ۱۳۸ آن را به عنوان حقی برای رئیس جمهور به رسمیت شناخته است.

در واقع هیئت وزیران به علت مسئولیت دسته جمعی اعضای آن، نهاد یکپارچه‌ای است که به علت تصمیمات، فعالیت و مسئولیت‌های هیئتی سیاسی محسوب شده و در عین حال دارای وجهه اداری و مدیریتی می‌باشد. (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۰۳).

چند نکته مهم از اصل ۱۳۴ قابل استنباط می‌باشد که عبارتند از:



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۲۹

۱- این اصل اشاره وجود نظام سلسله مراتب اداری در بدنه دولت دارد و سلسله مراتب یکی از ویژگی‌های نظام اداری محسوب می‌شود که به موجب آن مامور، تحت امر مقام مافوق و طبق قانون انجام وظیفه می‌نماید. البته کنترل سلسله مراتبی نیاز به تصریح قانونی قانونگذار ندارد، یعنی بلافاصله که نظام اداری شکل گرفت رابطه سلسله مراتبی بین مقامات به صورت خودکار برقرار می‌گردد. به موجب این نوع کنترل مقام مافوق اداری نظم لازم را در دستگاه مطلوب خود برقرار می‌کند تا بتواند آن را به نحوه شایسته اداره نماید. (طاهری، ۱۳۹۵: ۲۳۷).

۲- از منظر حقوقی می‌توان چند ویژگی را برای نظارت سلسله مراتبی برشمرد:

- مقام مافوق اجازه دارد ماموران مادون را عزل و نصب کند.
- مقام مافوق از صلاحیت صدور فرمان برخوردار است.
- مقام مافوق با استناد به اصل شایستگی و مقتضی بودن عمل انجام شده، صلاحیت تصحیح تصمیمات مقام مادون را دارد.
- مقام مافوق قدرت ابطال تصمیمات مقام مادون را دارد.
- نظارت بر اصل تناسب از لوازم نظارت سلسله مراتبی می‌باشد. (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۴: ۱۵۶).

۳- اعضای صاحب رای در دولت عبارتند از: رئیس جمهور، وزراء، معاون اول رئیس جمهور. معاون اول رئیس جمهور در زمانی که اداره

جلسه هیئت دولت را بر عهده دارد صاحب حق رای است (ماده ۳ آیین نامه داخلی هیئت دولت، مصوب ۸/۹/۱۳۶۸).

۴- با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان به تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۸ در خصوص حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی که اعلام داشته در هر یک از موارد اختلاف هیأت وزیران مرجع اتخاذ تصمیم است و لاغیر، می‌توان استنباط کرد که اختیار هیأت وزیران در حل اختلاف نظر و یا تداخل وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی منحصر به ذات بوده و قابل واگذاری به هیچ مرجعی نیست.

**فصل سوم:**

**وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با مقام**

**رهبری و سایر قوا**



## ۱. وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با مقام رهبری

با توجه به اینکه بر اساس اصل پنجم قانون اساسی «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج) در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع و مدیر مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد» و با توجه به قید مطلقه در اصل ۵۷، ولی فقیه بر حاکمیت و اداره کشور مدیریت کاملی داشته که طبق اصول مقرر در قانون اساسی انجام می‌گردد بنابراین اصل مذکور بیان‌کننده برتری ولی فقیه بر قوای تشکیل‌دهنده حکومت بوده و قوای سه‌گانه از جمله قوه مجریه باید زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت عمل نمایند تا ضمن اجرای قانون، ضوابط و اصول کلی اسلام رعایت گردد. در نتیجه وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه تحت نظر مقام رهبری به عنوان ولی فقیه حاکم انجام می‌گردد.

از سوی دیگر بر اساس اصل ۱۱۳ که مقام رهبری را عالی‌ترین مقام کشور معرفی می‌کند و رئیس جمهور را در رتبه بعدی قرار می‌دهد، می‌توان گفت مقام رهبری رئیس کشور محسوب شده و روسای سه قوه از جمله رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه در ارتباط با مقام رهبری دارای وظایف و اختیاراتی هستند که باید آنها را انجام دهند.

ذکر این نکته نیز ضروری است که بند نهم اصل ۱۱۰ قانون اساسی امضای حکم رئیس جمهور را پس از انتخاب مردم با مقام رهبری می‌داند و مطابق مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این امر تنفیذی محسوب می‌شود و ماده ۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۴/۵/۱۳۶۴ در این رابطه مقرر می‌دارد: «دوره ریاست جمهوری چهار سال است و از تاریخ تنفیذ اعتبارنامه به وسیله مقام رهبری آغاز می‌گردد». در نتیجه مشروعیت منصب رئیس جمهور با تأیید و تنفیذ حکم وی پس از انتخاب مردم (مقبولیت) توسط مقام رهبری صورت می‌گیرد.

در پایان باید گفت آن چه که در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ آمده که با حکم دیوان عالی کشور مبنی بر تخلف رئیس جمهور از انجام وظایف قانونی خود و یا تشخیص عدم کفایت وی با رای مجلس شورای اسلامی، مقام رهبری می‌تواند با در نظر گرفتن مصالح کشور رئیس جمهور را عزل نماید در همین راستا قابل تبیین و تحلیل است.

## ۲. وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با قوای مقننه

### و قضاییه

همانطوری که در فصل‌های قبل اشاره گردید با توجه به این که تفکیک قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران از نوع تفکیک نسبی و همکاری قوا می‌باشد؛ لذا قوای سه گانه در موارد مختلف با یکدیگر ارتباط داشته و نسبت به هم دارای وظایف و اختیاراتی می‌باشند که در زیر به ارتباط قوه

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۳۵

مجریه با قوای مقننه و قضائیه و وظایف و اختیاراتی که رئیس جمهور در این رابطه دارد اشاره می‌گردد.

### ۱-۲. قوه مقننه

مهمترین مواردی که رئیس جمهور با قوه مقننه اشتراک مساعی و ارتباط دارد عبارتند از:

#### ۱-۱-۲. نصب و عزل وزیران و رای اعتماد مجلس به دولت

بنا بر اصول قانون اساسی در مجموع در سه مورد برای هیئت وزیران از مجلس شورای اسلامی تقاضای رای اعتماد می‌شود:

- در ابتدای تشکیل دولت و معرفی وزرا بنا بر اصل ۸۷؛

- در دوران تصدی در مسائل مهم و مورد اختلاف بنا بر اصل ۸۷؛

- وقتی که پس از ابراز رای اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران در اثر عزل، استعفا یا استیضاح و یا رای عدم اعتماد تغییر نمایند بنا بر اصل ۱۳۶؛

مطابق اصل ۱۳۳ قانون اساسی وزیران توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رای اعتماد به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند. از این رو تعیین وزرا فقط توسط رئیس جمهور و توافق با قوه مقننه امکان پذیر است. لازم به ذکر است که رای اعتماد نمایندگان مجلس به وزرا با تغییر مجلس بنا بر اصل استصحابیه قوت خود باقی می‌ماند. (ساعد و کیل، ۱۳۹۱: ۴۸۴).

مجلس شورای اسلامی تنها نهاد صلاحیت دار برای تاسیس و تشکیل وزارتخانه محسوب می‌شود و انحلال و ادغام وزارتخانه‌ها باید به موجب

مصوبه مجلس شورای اسلامی باشد. در این رابطه شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۰/۹۶۸۷/م به تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۹ بیان می‌دارد که «با توجه به وضوح اصول قانون اساسی به خصوص اصل ۱۳۳ هر گونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارتخانه‌های جدید یا ادغام شده در هر صورت وزیر جدید محسوب شده و نیاز به اخذ رای اعتماد از مجلس ندارد. از سویی دیگر یکی از اختیارات رئیس جمهور عزل وزرا می‌باشد که در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رای اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران تغییر نماید باید دوباره از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رای اعتماد کند و به هر ترتیبی که پس از زمان ابراز اعتماد مجلس به دولت این تغییر حاصل شود مشمول اصل فوق‌الذکر خواهد بود و دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رای اعتماد نماید (بند ۱ نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۱۰۰۹۴ به تاریخ ۱۳۶۲/۹/۹).

در صورتی که تعداد اعضای هیئت وزیران افزایش یافته باشد ملاک احتساب، تغییر نیمی از اعضا وضع حاضر هیئت وزیران می‌باشد؛ یعنی هر زمان با توجه به تعداد اعضای هیئت وزیران در همان حال که نیمی از



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۳۷

اعضای آن تغییر یابد تقاضای رای اعتماد مجدد از مجلس لازم است. (بند ۲ همان نظریه).

اصل ۸۷ نیز علاوه بر اینکه مقرر می دارد رئیس جمهور موظف است پس از تشکیل هیئت وزیران و پیش از هر اقدام دیگر باید برای وزرا از مجلس رای اعتماد بگیرد؛ بر روی این نکته تاکید می نماید که در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف نیز می تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رای اعتماد کند. در واقع منظور از قسمت دوم اصل مذکور آن است که اگر هیئت وزیران خواستند کار مهمی انجام دهند و احتمال دارد تعداد زیادی از آنها انجام کار را صحیح ندانند برای اطمینان خاطر در آن امر می توانند از مجلس رای اعتماد بگیرند تا در صورت رای مجلس، آن کار را با اطمینان و اعتماد کامل انجام دهند (یزدی، ۱۳۸۲: ۴۷۷).

به طور کلی اصل ۸۷ یکی از مهمترین اصولی محسوب می شود که به روابط قوه مجریه با قوه مقننه در موضوع رای اعتماد اشاره می نماید. اصل مذکور و اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ قانون اساسی از یک سو نشان دهنده ضرورت همکاری رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی است و از سویی دیگر مبین اختیار و نظارت مجلس بر قوه مجریه و اعضای آن می باشد. این همکاری و نظارت که از مشخصات نظام پارلمانی است رئیس جمهور و دولت به طور دائم در محاصره سیاسی نمایندگان قرار می دهد و می تواند جامعه را به نحوه اطمینان بخشی از خطر احتمالی استبداد دور نگه دارد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۰۶/۲).

نکته دیگری که باید در روابط این دو قوه مورد عنایت قرار بگیرد آن است که مطابق ماده ۱۸۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور به هنگام معرفی وزیران، برنامه دولت را نیز برای بررسی تسلیم مجلس می‌نماید. برنامه دولت به طور مستقل جنبه اطلاعی داشته و مجلس دخالتی در تصویب آن ندارد، اما این برنامه می‌تواند برای تأیید و ردّ وزرای دولت ملاک عمل قرار گیرد.

## ۲-۱-۲. حضور و احضار به مجلس

نظام سیاسی مبتنی بر تفکیک نسبی قوا و همکاری سه قوه با یکدیگر بویژه دو قوه مقننه و مجریه و نظارت قوه مقننه بر مجریه باعث ارتباط فراوان این دو قوه از جمله حضور رئیس جمهور و وزرا و یا احضار آن‌ها به مجلس می‌شود. بنابراین رئیس جمهور حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارد و می‌تواند مشاوران خود را همراه داشته و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند رئیس جمهور مکلف به حضور در مجلس بوده و در صورت تقاضا مطالبش استماع می‌گردد (همان، ۳۰۶-۳۰۷).

حضور و احضار رئیس جمهور به مجلس شورای اسلامی در موارد زیر تحقق می‌یابد:

### الف- سؤال از رئیس جمهور

بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی «در صورتی که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس از رئیس جمهور درباره یکی از وظایف وی سؤال کنند رئیس جمهور موظف است در مجلس حاضر شده و به سؤال پاسخ دهد و

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۳۹

این پاسخگویی نباید بیش از یک ماه به تأخیر افتد مگر با عذر موجه و به تشخیص مجلس شورای اسلامی». در این مورد ذکر چند نکته ضروری است:

۱- سؤال ابزار سیاسی مناسبی است که زمینه را برای برقراری یک گفتگو مؤثر و سازنده بین مجلس و دولت فراهم می‌سازد و حق سؤال نمایندگان مجلس ناشی از حق قانونگذاری آنها می‌باشد؛ زیرا نمایندگان وقتی به طرح یا لایحه‌ای رأی می‌دهند حق دارند از سرنوشت قانونی آن آگاه شوند و از آن جا که قوه مجریه مسئول اجرای قانون می‌باشد در نتیجه مجلس حق سؤال از رئیس جمهور یا وزرا را دارد.

۲- سؤال از مقامات اثر حقوقی مستقیمی را به همراه ندارد؛ اما اگر پاسخ سؤال قانع کننده باشد موجب استحکام اعتماد مجلس به دولت و اعضای آن خواهد شد و در صورتی که مجلس از پاسخ رئیس جمهور یا وزیر قانع نگردد زمینه برای برخورد شدیدتر از جمله استیضاح فراهم می‌شود و بر اساس تبصره ماده ۲۱۳ آیین نامه داخلی مجلس موضوع مورد سؤال نقض قانون و یا استنکاف از قانون محسوب شده و آن سؤال به قوه قضاییه ارسال می‌گردد.

بر اساس اصل ۱۲۲ رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. هر چند که قبل از بازنگری چنین مسئولیتی برای رئیس جمهور در برابر مجلس پیش‌بینی نشده بود و وی تنها

در برابر ملت مسئولیت داشت ولی پس از بازنگری و حذف پست نخست وزیری و ایجاد تمرکز در قوه مجریه و ریاست رئیس جمهور در این قوه با توجه به وظیفه قوه مقننه در نظارت بر اجرای قوانین و نیز تغییر در اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی؛ مطابق اصل ۸۹ مجلس شورای اسلامی با حداقل یک سوم نمایندگان می‌توانند رئیس جمهور را در مقام اجرای مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند و او نیز باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی دهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان موافق و مخالف و پاسخ رئیس جمهور، اکثریت دو سوم نمایندگان به عدک کفایت رئیس جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰ به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.

طرح استیضاح عبارت است از عنوان کردن نارسایی‌ها و نارضایتی‌ها در اجرای سیاست‌هایی که رئیس جمهور یا وزیران در زمینه مشخصی دارند. (میری رستمی، ۱۳۹۷: ۱۶۰) و در نتیجه می‌توان گفت استیضاح رئیس جمهور به معنای کوتاهی او در انجام وظایف و اختیارات قانونی خود می‌باشد و در واقع اوج اقتدار سیاسی نظارت بر اعمال حکومت توسط مجلس شورای اسلامی است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۹۸).

اگر استیضاح رئیس جمهور مربوط به تصمیم‌گیری جمعی وزیران باشد موضوع به استیضاح دولت ارتباط می‌یابد و در صورت رأی عدم اعتماد، این دولت رئیس جمهور است که سقوط می‌کند نه رئیس جمهور؛ ولی

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۴۱

اگر استیضاح وی مربوط به ریاست و هدایت هیئت وزیران باشد استیضاح فقط متوجه مقام ریاست دولت خواهد بود و دولت و هیئت وزیران را شامل نمی‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲ / ۲۱۸). بنابراین عزل رئیس جمهور و دولت مستقل از یکدیگر بوده به صورتی که عزل رئیس جمهور موجب عزل دولت و عزل دولت موجب عزل رئیس جمهور نمی‌شود.

لازم به ذکر است که قبل از بازنگری قانون اساسی در اصل ۸۹ سخنی از عدم کفایت رئیس جمهور نشده بود و تنها در بند ۵ اصل ۱۱۰ فقط به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور اشاره شده بود؛ در حالی که پس از بازنگری هم در اصل ۸۹ و هم بند ۱۰ اصل ۱۱۰ عدم کفایت مورد تأکید قرار گرفته و نه تنها جنبه سیاسی (کفایت سیاسی) بلکه همه ابعاد را شامل می‌گردد؛ زیرا ممکن بود مجلس شورای اسلامی در بررسی عملکرد رئیس جمهور رأی به عدم کفایت اقتصادی یا فرهنگی یا عدم کفایت وی در دیگر وظایف رئیس جمهور می‌داد و احیاناً به لحاظ سیاسی مشکلی در کفایت و کارایی وی مشاهده نمی‌کرد. بی‌گمان همه وظایف و مسئولیت‌های رئیس جمهور را نمی‌توان سیاسی تلقی کرد یا به نحوی کار سیاسی دانست، از این رو با حذف کلمه سیاسی مسئله کفایت رئیس جمهور به صورت مطلق و همه جانبه در رابطه با مسئولیت‌های محوله منظور شد. (بهنیافر، ۱۳۹۰: ۱۹۳).

۳- نکته جالب توجه آن است که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مجلس نمی‌توانست نخست وزیر را به عنوان رئیس هیئت دولت مورد سؤال قرار

دهد و رئیس جمهور پس از رأی تمایل مجلس، حکم نخست وزیر را صادر می‌نمود و دیگر ارتباط زیادی با مجلس نداشت و به این ترتیب رئیس جمهور و نخست وزیر تا قبل از سال ۱۳۶۸ هیچ یک مورد سؤال و توضیح به مجلس قرار نداشتند. (یزدی، ۱۳۸۲: ۴۷۹) ولی پس از بازنگری اصل ۸۸ رئیس جمهور مشمول اصل سؤال قرار گرفت چرا که طرح سؤال و ایراد نذکر منجر به شفافیت عملکرد قوه مجریه و رشد آگاهی‌های عمومی و نظارت عامه مردم بر امور اجرایی خواهد شد. این اقدام در نهایت بر داوری سیاسی شهروندان و همچنین رأی آنان به احزاب و جناح‌ها در رقابت‌های انتخاباتی برای به دست گرفتن قوه مجریه تأثیر می‌گذارد. (طاهری، ۱۳۹۵: ۱۵۱).

۴- با توجه به وظیفه خطیری که رئیس جمهور دارد شأن او نیز باید به نحو متناسب حفظ گردد و چون رئیس جمهور منتخب مستقیم مردم بوده و از مجلس رأی اعتماد نگرفته تا پاسخگو باشد و همچنین مسئولیت هیئت وزیران را هم بر عهده دارد از این رو تعداد نمایندگان سؤال کننده حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس که نسبت معتدلی است در نظر گرفته شده؛ زیرا بالا بودن تعداد سؤال کنندگان این حُسن را به همراه دارد که از یک طرف طرح سؤال توسط این تعداد از نمایندگان مجلس موجب حضور متعدد و زیاد رئیس جمهور در مجلس نمی‌گردد و از سوی دیگر راه را برای سؤالات جدی‌تر باز می‌گذارد و از هر نوع استبداد و خودرأیی جلوگیری می‌کند. (یزدی، ۱۳۸۲: ۴۸۰؛ هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۷۱ / ۲).

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۴۳

### ب- جهت معرفی وزیران و تقدیم لوایح و ایراد سخnrانی

با توجه به مشخصه پارلمانی نظام و اینکه تنها نهاد صلاحیت دار برای تأسیس و تشکیل وزارتخانه مجلس شورای اسلامی است یکی از مهم ترین وظایف رئیس جمهور به محض انتخاب و اخذ حکم از مقام رهبری معرفی وزرا به مجلس جهت کسب رأی اعتماد می باشد و رئیس جمهور حق دارد جهت دفاع از وزرای پیشنهادی در مجلس حاضر شده و به دفاع از آنها و برنامه هایشان پردازد. در واقع مجلس با داشتن حق اعطای رأی اعتماد به دولت در تشکیل تمامیت قوه مجریه و هیئت دولت سهیم بوده و بخشی از ساختار این قوه بستگی به تصمیم گیری مجلس دارد. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۱۱۲).

یکی دیگر از موارد مربوط به حضور رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی در هنگام تقدیم لوایح است. کلیه پیشنهادهایی که از جانب دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه می گردد لایحه نام داشته و رئیس جمهور به هنگام تقدیم لوایح مهمی همچون بودجه، عهدنامه ها و الحاق به موافقت نامه های بین المللی در مجلس حاضر شده و به دفاع از لایحه پیشنهادی می پردازد تا پس از طی مراحل به صورت قانون در آید.

در نتیجه حضور رئیس جمهور در مجلس علاوه بر آن که در آشنا ساختن نمایندگان مردم از مواضع دولت مؤثر است از نظر روانی زمینه را برای نیل به تفاهم بیشتر بین دو قوه فراهم می سازد.

### ۳-۱-۲. تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی مجلس

بنا بر اصل ۶۹ قانون اساسی «... در شرایط اضطراری در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند به تقاضای رئیس جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود...».

هر چند که اصل در مذاکرات مجلس شورای اسلامی بر علنی بودن می‌باشد ولی رئیس جمهور این امکان را دارد تا با رعایت و حفظ امور امنیتی کشور تقاضای جلسه غیر علنی نماید و در مواقع ضروری امری را به نحو سری به تصویب مجلس برساند.

با تاسیس شورای عالی امنیت ملی در بازنگری قانون اساسی که با تأیید مقام رهبری وظیفه تعیین سیاستهای دفاعی و امنیتی را بر عهده دارد و می‌تواند تمام امور کشور را با تدبیر خود هماهنگ نماید، تقاضای رئیس جمهور برای تشکیل جلسات غیر علنی و طرح مسائل امنیتی در مجلس دور از ذهن به نظر می‌رسد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۰۷/۲).

در این خصوص ذکر چند نکته ضروری است:

۱- قبل از بازنگری تقاضای جلسه غیر علنی با نخست وزیر بود و رئیس جمهور در این رابطه هیچ نقشی نداشت.

۲- همانطوری که ذکر شد طبق نظر یکی از صاحب نظران با تاسیس شورای عالی امنیت ملی که ریاست آن بر اساس اصل ۱۷۶ بر عهده رئیس جمهور می‌باشد، تقاضای رئیس قوه مجریه برای تشکیل جلسات غیر علنی و طرح مسائل امنیتی در مجلس دور از ذهن است؛ ولی باید گفت با اینکه



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۴۵

وظایف شورای عالی امنیت ملی عمدتاً تصمیم‌گیری اجرایی است و با ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود اما به طور کامل جزء قوه مجریه محسوب نمی‌گردد چرا که روسای سه قوه از جمله رئیس قوه مقننه عضو آن بوده و تصمیمات شورا با تأیید مقام رهبری قابل اجرا می‌باشد؛ از این رو جزء نهادهای خاص در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۶۰).

۳- بر اساس اصل ۶۹ مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور اعضای شورای نگهبان بوده و به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. ضمناً گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم مردم منتشر گردد.

۴- از بدو تشکیل مجلس شورای اسلامی تاکنون به نظر نمی‌رسد جلسات غیر علنی رسمی به درخواست رئیس جمهور که در آن تصمیم مهمی گرفته شده، تشکیل گردیده باشد؛ هر چند که گاهی جلسات غیر علنی غیر رسمی تشکیل شده و صرفاً در آن مذاکراتی صورت گرفته است. لازم به ذکر است که بدانیم ماده ۱۰۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نحوه تشکیل جلسات غیر علنی و ادامه بحث آن را بدین شرح مقرر نموده است: «در صورت اضطرار که رعایت امنیت کشور ایجاب کند به تقاضای کتبی رئیس جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود. در این صورت تقاضا کنندگان دلایل خویش را مبنی بر وجود شرایط اضطرار و اقتضای امنیت کشور و در نتیجه لزوم

برگزاری غیر علنی مجلس حداکثر تا مدت پانزده دقیقه به صورت متوالی یا متناوب در دو نوبت ارائه و سپس یک نفر به عنوان مخالف حداکثر تا پانزده دقیقه صحبت می‌کند. در صورت تصویب دو سوم حاضران کار رسیدگی در جلسه غیر علنی ادامه می‌یابد، در غیر این صورت جلسه به حالت علنی بازگشته و به روال عادی عمل خواهد گردید». در تبصره دو ماده مزبور، رفع شرایط اضطراری برای انتشار مذاکرات و مصوبات جلسات غیر علنی برای اطلاع عموم را منوط به پیشنهاد حداقل ده نفر از نمایندگان و تصویب اکثریت حاضرین در جلسه کرده است.

#### ۴-۱-۲. پیشنهاد توقف انتخابات

اصل ۶۸ قانون اساسی بیان می‌دارد «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تائید شورای نگهبان انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌گردد و در صورت عدن تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد».

بر این اساس مقام پیشنهاد دهنده توقف انتخابات رئیس جمهور است زیرا از یک سو برگزاری انتخابات از وظایف وزارت کشور بوده که جزئی از مسئولیتهای قوه مجریه می‌باشد. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۳۳۸). و از سوی دیگر رئیس جمهور در مقام رئیس قوه مجریه و ریاست شورای عالی امنیت ملی به اوضاع و احوال کشور و حالت جنگ و ناآرامی‌های احتمالی که محل برگزاری انتخابات باشد اشراف کامل دارد. (هاشمی، ۱۳۸۶:

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۴۷

۳۰۶/۲). از این رو بر اساس ماده ۸ قانون تعیین حدود و وظایف ریاست جمهوری اگر برگزاری انتخابات در یک یا چند حوزه انتخابیه امکان پذیر نباشد، رئیس جمهور توقف انتخابات در نقاط اشغال شده یا تمامی کشور را با ذکر مدت کتباً به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ تصمیم پیشنهاد می نماید. هر چند که ذکر واژه مدت در این اصل می تواند محل اشکال باشد زیرا تصمیم گیری در این مورد بستگی به مدت جنگ و اشغال نظامی کشور دارد و این شرایط و اوضاع نمی تواند محدود به زمانی معین و از پیش تعیین شده باشد؛ لذا ذکر زمان غیر موثر به نظر می رسد.

با توجه به اینکه مطابق اصل ۶۳ کشور در هیچ زمان نمی تواند بدون مجلس باشد در صورت توقف انتخابات، مجلس قبلی به کار خود ادامه می دهد. همچنین تائید توقف انتخابات توسط شورای نگهبان ناشی از مقامی است که این شورا بر اساس اصل ۹۹ در نظارت بر انتخابات دارد و نباید آن را با نظارت شورا بر مصوبات مجلس اشتباه گرفت؛ زیرا تصویب توقف انتخابات اعمال یک سیاست هماهنگ است نه تصویب قانون. (همان، ۹۹).

## ۵-۱-۲. امضای قوانین و نتیجه همه پرسی

این بحث در فصل پیش مورد بررسی قرار گرفت و در این فصل متناسب با موضوع به چند نکته اشاره می شود. امضای قوانین توسط رئیس جمهور ناشی از اصل تفکیک قوا در امور قانون گذاری و اجرا می باشد. با رعایت این تفکیک رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام اجرایی و

ریاست قوه مجریه، قوانین مصوب قوه مقننه را دریافت و پس از امضا، فرمان اجرای آن را برای دستگاه‌های زیر ربط صادر می‌نماید.

پس از حذف پست نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ ماده ۱ قانون مدنی در تاریخ ۱۴/۸/۱۳۷۰ اصلاح گردید و در اجرای اصل ۱۲۳ بدین مضمون بیان داشت که «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه بررسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود و رئیس جمهور باید ظرف مدت ۵ روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ کند و دستور انتشار آن را صادر نموده و روزنامه رسمی هم موظف است ظرف مدت هفتاد دو ساعت پس از ابلاغ، منتشر نماید».

همانطور که ذکر شد لزوم امضای قوانین توسط رئیس جمهور مبتنی بر اصل تفکیک قوا می‌باشد. به این معنا که قوه مقننه صلاحیت وضع قانون را دارد ولی فاقد جنبه اجرایی آن است و یا قادر نیست دستور اجرای آن را بدهد و رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، مقام صالح برای صدور فرمان اجرای قانون است. در واقع قانون اساسی رئیس جمهور را موظف به امضای مصوبات و نتیجه همه بررسی پس از طی مراحل قانونی نموده است. به عبارت دیگر صلاحیت رئیس جمهور در این مورد صلاحیت تکلیفی می‌باشد و البته این اجبار در صورتی است که قانون با رعایت تشریفات مقرر تصویب شده باشد تا بتوان بر آن نام قانون نهاد. پس رئیس جمهور می‌تواند از امضای مصوبات ناقص خودداری کند. (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۲۴).

## ۶-۱-۲. پیشنهاد همه پرسى

اصل ۵۹ قانون اساسی در بیان اعمال قوه مقننه از راه همه پرسى بیان می‌دارد که: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسى و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». در اصل مذکور اشاره‌ای به مقام درخواست کننده همه پرسى نشده است ولی ماده ۳۶ قانون همه پرسى مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ می‌گوید «همه پرسى به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان مجلس انجام خواهد شد».

همانطوری که در قسمت قبل ذکر شد امضای نتیجه همه پرسى نیز از وظایف رئیس جمهور می‌باشد. در این رابطه ماده ۲۷ قانون همه پرسى بیان می‌دارد «شورای نگهبان ظرف یک هفته در صورت ضرورت حداکثر ده روز پس از دریافت نتیجه همه پرسى نظر خود را جهت امضا به رئیس جمهور ارسال نموده و رئیس جمهور پس از امضا به وزارت کشور اعلام و این وزارتخانه از طریق رسانه‌های گروهی نتیجه را به اطلاع مردم خواهد رساند

در تشریح موارد فوق نکات زیر قابل ذکر می‌باشد:

۱- همه پرسى نوعی رای‌گیری محسوب می‌شود که از طریق آن رای دهندگان می‌توانند دیدگاه خود را در مورد موضوعی خاص و مرتبط با

سیاست‌های عمومی کشور اعلام نمایند. بنابراین همه پرسى جلوه‌ای از دموکراسی مستقیم است؛ اما با این وجود به عنوان جایگزینی برای نهادهای مبتنی بر نمایندگی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد بلکه هدف آن تکمیل چنین نهادهایی می‌باشد. همه پرسى ممکن است مشورتی یا الزام آور باشد به علاوه امکان دارد مسائلی را به بحث بگذارد یا برای اتخاذ تصمیم در مورد خط مشی یا تأیید آنها به کار گرفته شود. اگر چه اکثر همه پرسى‌ها به دعوت حکومت برگزار می‌شوند؛ اما ممکن است یک موضوع به ابتکار مردم و از طریق نوعی طومار مردمی نیز طرح و به رای‌گیری گذاشته شود. (هیوود، ۱۳۸۷: ۲۹۸).

۲- رژیم‌های دموکراتیک در جهان امروز بر حسب نحوه اعمال حاکمیت مردم به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- دموکراسی مستقیم که همه شهروندان به طور مستقیم حاکمیت را اعمال کرده یا حداقل در انجام وظایف اصلی آن به طور مستقیم مباشرت می‌نمایند. تحقق این گونه دموکراسی مستلزم وجود جوامع کوچک با جمعیت اندک است و امروزه اجرای آن ناممکن به نظر می‌رسد.

- دموکراسی غیر مستقیم یا نماینده سالار که مردم از طریق نمایندگان خود به اعمال حاکمیت می‌پردازند. این نوع دموکراسی با جوامع پر جمعیت و بزرگ امروزی سازگار است که در آن مردم از طریق انتخابات، نمایندگان خود را برای مدت معینی برگزیده و به مجالس قانون گذاری می‌فرستند تا به نمایندگی از آنان به اعمال حاکمیت بپردازند.

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۵۱

-دموکراسی نیمه مستقیم که از ترکیب دموکراسی مستقیم و نماینده سالار شکل گرفته و در آن‌ها قدرت سیاسی در دو وجه موازی به وسیله مردم و نمایندگان آن‌ها اعمال می‌گردد. با توجه به اینکه اصل بر وجود مجالس قانون‌گذار و تصمیم‌گیری از سوی نمایندگان مردم است ولی به خود شهروندان نیز حق داده شده که طبق ضوابطی به طور مستقیم قدرت سیاسی را اعمال کنند. این امر به صورت‌های مختلف شامل همه پرسى، تأیید عمومی، ابتکار عام و گزینش‌گری انجام می‌شود. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۱۲۵-۱۲۸).

۳- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بیان حاکمیت ملت اعمال حاکمیت تقنینی را از دو طریق مجاز شمرده است؛ یکی از آن‌ها اعمال غیر مستقیم تصویب قوانین یا با واسطه است که از طریق نمایندگان منتخب مردم در مجلس انجام می‌گردد و دیگری شیوه مستقیم تصویب قوانین یا بدون واسطه است که در مسائل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرا مردم صورت می‌گیرد. (ساعد و کیل، ۱۳۹۱: ۲۰۱).

۴- از عبارت ممکن است در اصل ۵۹ استفاده می‌شود که مجلس شورای اسلامی برای استفاده از شیوه همه‌پرسی در تصویب قوانین الزامی ندارد.

۵- همه پرسى مندرج در اصل ۵۹ که به پیشنهاد رئیس جمهور ممکن است انجام شود همه پرسى تقنینی است که در مسائل بسیار مهم صورت می گیرد و تا به حال در جمهوری اسلامی عملی نشده است.

۶- مردم در انشاء و تدوین قوانین هیچ نقشی نداشته و صرفاً پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان که به تصویب مجلس رسیده با رأی آری یا نه تأیید یا رد می کنند.

۷- بر اساس ماده ۳ قانون همه پرسى مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ نظارت بر همه پرسى بر عهده شورای نگهبان می باشد.

## ۲-۲. قوه قضائیه

با توجه به تاکید قانون اساسی در اصل ۵۶ بر استقلال قوه قضائیه، تقریباً ارتباط چندانی بین رئیس جمهور و قوه قضائیه وجود ندارد. در جمهوری اسلامی ایران تضمین قانونی استقلال قوه قضائیه در غالب موارد زیر پذیرفته شده است:

- رئیس قوه قضائیه منصوب مقام رهبری است و هیچ تکلیف و تمکینی نسبت به قوای دیگر ندارد.

- در قوه قضائیه از سوال، استیضاح و رای اعتماد خبری نیست.

- امور اداری و استخدامی قوه قضائیه مستقل و بی نیاز از قوای دیگر است.

- پرونده های قضایی در درون قوه قضائیه مفتوح و مسدود می شود و احکام صادره با استقلال کامل صادر می گردد.



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۵۳

- سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه ناظر بر حسن اجرای قوانین در قوه مجریه و دیوان عدالت اداری مرجه رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم نسبت به مامورین، واحدها و مقررات دولتی است که این امتیازات قوه قضائیه را در موقعیت خطیری قرار می دهد.

- محاکمه اعضای قوه مجریه در جرائم عادی و محاکمه رئیس جمهور به خاطر تخلفات غیر قانونی امتیاز دیگری است که استقلال قوه قضائیه را تحکیم می بخشد. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۷۰/۲).

با این حال در دو مورد این ارتباط برقرار می گردد که در زیر به آنها پرداخته می شود.

۱- از طریق وزیر دادگستری که ارتباط محدودی بین رئیس جمهور و قوه قضائیه ایجاد می گردد. این موضوع در اصل ۱۶۰ مورد تاکید قرار گرفته است. اصل مذکور می گوید: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهور پیشنهاد می کند انتخاب می شود. رئیس قوه قضائیه می تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به عنوان عالی ترین مقام اجرایی پیش بینی می شود».

در سیستم قضایی جمهوری اسلامی ایران و اداره آن وزیر دادگستری نقش چندانی ندارد و تدوین کنندگان قانون اساسی برای جلوگیری از نفوذ

قوه مجریه در قوه قضائیه و به خطر افتادن استقلال آن نقش محدودی را برای وزیر دادگستری که عضو هیئت دولت می‌باشد، در نظر گرفتند. به علاوه در اصل ۱۶۰ نیز آمده که رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات مالی و اداری و استخدامی غیر قضات را به وی واگذار نماید. در نتیجه می‌توان گفت رئیس دستگاه قضا ملزم به واگذاری اختیارات مذکور به وزیر دادگستری نیست. به طوری که در دوران ریاست آیت الله یزدی در قوه قضائیه (۱۳۶۸-۱۳۷۸) اختیارات تام مالی و اداری از جانب ایشان به وزیر دادگستری وقت تفویض گردید و در دوران آیت الله هاشمی‌شاهرودی این اختیارات از وزیر گرفته شد. (مهرپور، ۱۳۷۸: ۳۵۱).

از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ چنین بر می‌آید که ابتدا نظر بر آن بود که قوه مجریه فاقد وزیر دادگستری باشد و تمام امور قضایی به وسیله شورای عالی قضایی اداره شود و این شورا از بین خود یا قضات دادگستری یک یا دو نفر را به عنوان رابط برای تنظیم بودجه به دولت و برای معرفی لوایح و دفاع از آنها با مجلس تعیین کند که پس از بحث‌های مختلف سرانجام به این نتیجه رسیدند که این رابط عنوان وزیر دادگستری داشته باشد که بتواند در جلسات هیئت دولت شرکت کند و از حق رای برخوردار باشد و در عین حال در جلسات هیئت دولت نیز شرکت نماید و از حق رای نیز برخوردار بوده و توسط رئیس دولت از میان کسانی که از سوی شورای عالی قضایی پیشنهاد می‌شوند انتخاب گردد. (مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۲۹۷/۲). به همین

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... ۱۵۵

دلیل قبل از بازنگری عبارت اصل ۱۶۰ چنین بود... وزیر دادگستری از میان کسانی که شورای عالی قضایی پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌شود». در نتیجه اصل مذکور پس از بازنگری قانون اساسی تغییرات عمده شکلی و محتوایی یافت؛ زیرا در هر دو قوه قضائیه و مجریه تمرکز ایجاد گردید و طبعاً معرفی کننده وزیر به جای شورای عالی قضایی، رئیس قوه قضائیه و کسی که وزیر به او معرفی می‌شود نیز تغییر یافت و به جای نخست وزیر، رئیس جمهور به کار برده شد.

از سوی دیگر تجربه ده ساله ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ نشان داد که وزیر دادگستری تنها جنبه شکلی داشته و رابط بین قوا محسوب می‌شد و ساختار سیستم قضایی در این مدت بیانگر آن بود که برای جلوگیری از تعدد در تصمیم گیری‌ها، اختیارات کامل شورای عالی قضایی در دست رئیس شورا باشد و از سوی دیگر مانع نفوذ قوه مجریه در قوه قضائیه گردد؛ لذا بهترین راه آن بود که با حفظ تمرکز مدیریت در قوه قضائیه وزیر دادگستری هم قدرت اجرایی داشته باشد که این امر به سود قوه قضائیه بود، از این رو به قوه قضائیه این اختیار داده شد که اختیارات تام مالی و اداری و استخدامی غیر قضات را به وزیر تفویض نماید تا مانند دیگر وزرا ضمن داشتن قدرت اجرایی در امور مفوضه، در دولت و مجلس نیز نقش آفرینی نماید.

در واقع می‌توان گفت وجود وزیر دادگستری به عنوان یک مقام قوه مجریه و در همان حال احتساب وی به عنوان یک مقام قضایی که عمدتاً

در خصوص لوایح قضایی و بودجه قوه قضائیه رابط سه قوه شمرده می‌شود، نمادی از اصل همکاری قوا و پذیرش تفکیک نسبی قوا در جمهوری اسلامی ایران است؛ بویژه اگر رئیس قوه قضائیه موارد شمرده شده در اصل ۱۶۰ را به وی واگذار نماید. (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۱: ۲۳۲).

در این رابطه ذکر چند نکته ضروری است:

۱- رابطه حقوقی بین رئیس قوه قضائیه و وزیر دادگستری در خصوص قسمت دوم اصل ۱۶۰ یک رابطه سازمانی محسوب می‌شود؛ بدین معنا که رئیس قوه قضائیه قسمتی از اختیارات سازمان تحت تصدی خود را با اجازه قانون اساسی از روی قصد و اختیار و نه الزام و تکلیف به وزیر دادگستری تفویض می‌نماید و به همین ترتیب می‌تواند اختیار مذکور را خود شخصا بر عهده گیرد، همچنان که از همان آغاز حق دارد این اختیار را تفویض نماید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۸۵/۲؛ خسروی، ۱۳۸۹: ۲۷۳). در واقع ماهیت اختیارات تفویض شده به وزیر دادگستری اذن به تفویض اختیارات از سوی رئیس قوه قضائیه است، از این رو با توجه به ویژگی اذن صرف در حقوق و فقه ذی‌حق، رئیس این قوه هر زمانی که اراده کند می‌تواند اختیارات فوق را لغو و شخصاً آن را بر عهده گیرد. (مجیدی، ۱۳۸۹: ۲۵۷).

۲- تفویض اختیارات مالی، اداری- و استخدامی غیر قضات به وزیر دادگستری خارج از حیطه سازمانی قوه قضائیه نیست و در نتیجه رئیس این قوه مسئولیت نهایی امور تفویض شده را بر عهده دارد. منطبق سازمانی

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۵۷

استقلال قوه قضائیه نیز ایجاب می‌کند که وزیر دادگستری در مقابل رئیس قوه قضائیه مسئول باشد و نه مقام دیگری مانند رئیس جمهور یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی. بنابراین رئیس قوه قضائیه همواره حق خواهد داشت نسبت به اجرای صحیح اختیارات خود نظارت نماید؛ اما ظاهر قانون اساسی حکایت از این امر دارد که وزیر دادگستری در خصوص اختیارات تفویضی همانند سایر وزرا در برابر مجلس و رئیس جمهور باید پاسخگو باشد و این موضوع اصل استقلال قوا را تحت الشعاع قرار خواهد داد.

۳- وزیر دادگستری در مورد قسمت اول اصل ۱۶۰ اصلتاً عضو قوه مجریه می‌باشد و در مورد قسمت دوم اصل مذکور نیابتاً از طرف رئیس قوه قضائیه عمل می‌نماید. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/ ۳۸۵-۳۸۶).

۴- بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۵۵۱۵ مورخ ۸/۲/۱۳۸۷ آن چه مربوط به وظایف وزیر دادگستری مذکور در اصل ۱۶۰ است مشمول اصل ۱۵۸ قانون اساسی نیز خواهد بود؛ زیرا تشکیلات قوه باید به تصویب رئیس آن برسد و اعتبارات آن باید از طرف قوه قضائیه تامین شود. آن چه مربوط به وظایف وزارتی وزیر دادگستری و همچنین وظایفی که هیئت دولت بر عهده وی واگذار کرده مشمول اصل ۱۵۷ نیست و تشکیلات آن باید به تصویب دولت برسد.

۵- بر اساس تفسیر شورای نگهبان تهیه لوایح قضایی بر عهده قوه قضائیه است و بر این اساس هیئت وزیران نمی‌تواند در آن تغییراتی ایجاد نماید. لذا مفهوم تصویب هیات وزیران در اصل ۷۴ قانون اساسی (در مواردی که

لایحه قضایی توسط قوه قضائیه تهیه شده باشد) جنبه تشریفاتی و اطلاعاتی خواهد داشت. و البته دارای آثار مهمی است. زیرا به هر حال دولت می‌تواند نظرات خود را به طرق مختلف به مجلس منتقل نماید و بر آراء نمایندگان تاثیر بگذارد. و نقطه نظرات مثبت یا منفی در مورد لوایح قضایی را مطرح سازد و از این طریق لوایح با تامل و دقت بیشتری مورد بررسی مجلس قرار می‌گیرد. نقش وزیر دادگستری در تبیین خاستگاه و موجبات تهیه لایحه قضایی برای دولت می‌تواند بسیار مفید و تعیین کننده باشد. همچنین به دلیل آن که بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه کل کشور توسط دولت تهیه و در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد لذا نقش وزیر دادگستری در دفاع از بودجه مورد نظر قوه قضائیه در دولت و مجلس بسیار مهم است و بدیهی است بودجه نیز بر انجام امور و تصمیمات قوه قضائیه تاثیرگذار می‌باشد. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۳۷۶؛ لطفی، ۱۳۹۱: ۳۷۱).

۶- در استفسار به عمل آمده طی نامه شماره ۷۷۲۷/ش به تاریخ ۹/۶/۱۳۵۹ شورای عالی قضایی و با استناد به اصول ۵۷، ۵۸، ۶۰، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۶۰ (قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸) سوال گردیده بود که با توجه به اصول مزبور در مورد اداره کارگزینی، اداره خدمات، امور مالی، اداره روزنامه رسمی، اداره پزشکی قانونی، سازمان ثبت اسناد و املاک و نظایر این‌ها این سوال مطرح است که آیا مسئولیت اداره آنها با وزیر دادگستری که عضو قوه مجریه است، می‌باشد یا با شورای عالی قضایی که مستقل از

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۵۹

قوه مجریه است؟ پاسخ شورای نگهبان بدین شرح بوده «وظیفه وزیر دادگستری برقراری رابطه میان قوه قضائیه با مجریه و مقننه است و عهده دار مسئولیت این وظیفه و وظایف مشترک با هیئت وزیران می باشد و در امور تشکیلاتی دادگستری مانند اداره امور مالی، کارگزینی، خدمات و پزشکی قانونی وظیفه و مسئولیتی ندارند و این امور بر عهده شورای عالی قضایی می باشد (منصور، ۱۳۸۰: ۲۸۲-۲۸۵).

۲- دومین موضوعی که در ارتباط بین رئیس جمهور و قوه قضائیه قابل ذکر می باشد در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده است. قانون گذار در این بند بیان می دارد که پس از حکم دیوان عالی کشور مبنی بر تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی خود مقام رهبری می تواند رئیس جمهور را عزل نماید. در خصوص رای دیوان عالی کشور مبنی بر تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی خود باید توجه داشت که در تمام نظامهای سیاسی حکم قضایی اعتبار امر قضاوت شده را دارد. در این صورت اگر رای دیوان را به منزله حکم قطعی محکومیت رئیس جمهور بدانیم می توان تصمیم مقام رهبری را مغایر اصل مذکور تلقی نمود؛ اما اگر بین موضوع و حکم قائل به تفکیک شویم و رای دیوان مذکور را مبنی بر تشخیص موضوع بدانیم، رهبری در مقام حاکم قضایی پس از تطبیق موضوع با حکم دستور عزل و یا ابقای رئیس جمهور را صادر می کند. این نظر در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته بود. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۹/۲).

دیوان عالی کشور در راستای انجام این وظیفه خود ابتدا در ماهیت دعوا وارد می‌شود که این امر را می‌توان در صلاحیت‌های ذاتی دیوان به حساب آورد. در این رابطه ماده ۱۹ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور و تبصره آن آمده است که رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات درباره وظایف و اختیارات رئیس جمهور دادسرا حق دخالت ندارد و این امر در صلاحیت دیوان عالی کشور می‌باشد.



## نتیجه گیری و پیشنهادها

### ۱- نتیجه گیری

با عنایت به اینکه هدف اصلی پژوهش بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات رئیس جمهور قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ می باشد و با توجه به این موضوع که پس از بازنگری رؤسای جمهور به انحاء مختلف مسئله افزایش اختیارات را مطرح می نمودند نتایج زیر از پژوهش صورت گرفته قابل ذکر می باشد.

۱- مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی بعد از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست بر قوه مجریه را جز در اموری که به رهبری واگذار شده، بر عهده دارد و نیز بر اساس اصول ۵، ۵۷ و ۱۱۰ مقام رهبری به عنوان ولی فقیه حاکم در عصر غیبت مسئول اداره و مدیریت کشور بوده و به تعبیر دیگر ریاست بر کشور را بر عهده دارد، بویژه آن که در اصل ۵۷ تأکید گردیده که قوای حاکم تحت نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار دارند. بنابراین می توان گفت:

- رئیس جمهور در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر مقام رهبری وظایف و اختیارات خود را انجام می‌دهد.

- با توجه به مورد مذکور ممکن است جایگاه رئیس جمهور در ایران با سایر کشورها مقایسه گردد بویژه کشورهایی که رئیس جمهور ریاست کامل بر آن‌ها را در اختیار دارد که این مقایسه به لحاظ علمی و عملی نادرست است.

۲- قانونگذار در قانون اساسی اصلی مستقل به وظایف و اختیارات رئیس جمهور اختصاص نداده و در اصول مختلف قسمت اول فصل هشتم و برخی اصول دیگر به این موضوع پرداخته است و از سوی دیگر قائل به تفکیک وظایف و اختیارات نیز نمی‌باشد. شاید بتوان گفت اگر مانند آن چه در مورد وظایف و اختیارات مقام رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده برای رئیس جمهور نیز ذکر می‌شد؛ در ابعاد شکلی و محتوایی می‌توانست قضاوت منصفانه‌تری در خصوص جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام داد.

۳- با توجه به این که وظیفه، تکلیف و اختیار، حق محسوب می‌شود می‌توان اهم وظایف و اختیارات رئیس جمهور را به شکل زیر تفکیک نمود:

#### الف-وظایف

-تعیین و معرفی وزیران به مجلس شورای اسلامی و اخذ رأی اعتماد برای آن‌ها(اصل ۸۷)؛

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۶۳

- تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر (اصل ۱۳۵)؛

- عزل وزیران (اصل ۱۳۶)؛

- مسئولیت اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳)؛

- امضای قراردادها و معاهدات بین‌المللی (اصل ۱۲۵)؛

- امضای قوانین و نتیجه همه پرسی (اصل ۱۲۳)؛

ب- اختیارات

- انتخاب معاونان و نماینده یا نمایندگان ویژه (اصول ۱۲۴ و ۱۲۷)؛

- پیشنهاد توقف انتخابات در تمام یا برخی از نقاط کشور (اصل ۶۸)؛

- اعزام سفیران و پذیرش سفرای خارجی (اصل ۱۲۸)؛

- اعطای نشان‌های دولتی (اصل ۱۲۹)؛

- پیشنهاد بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷)؛

۴- رئیس جمهور در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در سه حوزه

کلی ۱- مقام رسمی ۲- ریاست در قوه مجریه ۳- در ارتباط با نهاد رهبری و قوای مقننه و قضائیه و وظیفه و اختیار دارد. در بخش اول وظایف و

اختیارات رئیس جمهور ناشی از شخصیت حقوقی وی به عنوان عالی‌ترین

مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است. در مورد دوم با حذف پست

نخست وزیر در بازنگری قانون اساسی وظایف و اختیارات رئیس

جمهور افزایش پیدا کرد؛ زیرا ریاست بر هیئت دولت و عزل و نصب و

نظارت بر عملکرد وزرا به طور کامل در اختیار رئیس جمهور قرار گرفت

و به تعبیر صحیح‌تر تمرکز در قوه مجریه ایجاد شد. در مورد سوم نیز با

توجه به حاکمیت ولایت مطلقه فقیه و ریاست عالی کشور توسط مقام رهبری قوای سه گانه از جمله قوه مجریه و شخص رئیس جمهور زیر نظر ولی فقیه و حاکم انجام وظیفه می نمایند و از سوی دیگر وظایف و اختیارات رئیس جمهور در رابطه با قوای مقننه و قضائیه کاملاً با یکدیگر متفاوت است؛ زیرا از یک سو ارتباط با قوه مقننه منبث از سنگینی نظام پارلمانی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی است و از سوی دیگر با توجه به موقعیت و وظایف ذاتی قوه قضائیه و استقلال آن ارتباط چندانی به استثنای تعیین وزیر دادگستری بین رئیس جمهور و قوه قضائیه نیست.

۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام مقایسه با سایر قوا، نظارت‌های بیشتری بر قوه مجریه بویژه رئیس جمهور از جانب دو قوه مقننه و قضائیه در نظر گرفته تا آن جا که در بند نهم اصل ۱۱۰ عزل رئیس جمهور توسط مقام رهبری منوط به تشخیص تخلف وی از انجام وظایف قانونی خود و یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت رئیس جمهور دانسته شده است.

۶- در برخی از وظایف و اختیارات رئیس جمهور بویژه در موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی ساز و کار و چارچوب مناسبی برای انجام این وظیفه خطیر در نظر گرفته نشده است، با توجه به این که شورای نگهبان نیز حافظ اجرای اصول قانون اساسی می باشد.

در مجموع می توان گفت هر چند که پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ وظایف و اختیارات به رئیس جمهور افزایش یافت ولی این امر

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۶۵

با توجه به حذف پست نخست وزیری تنها در حوزه قوه مجریه نمود بیشتری پیدا کرد و با توجه تأکید قانون اساسی در اصل ۱۱۳ که رئیس جمهور را پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور می‌داند به صورت آشکار و شفاف بیان نشده است.

## ۲- پیشنهادها

۱- جهت ایجاد شفافیت و جلوگیری از هرگونه ابهام و ابهام‌مهمترین پیشنهاد احصاء وظایف و اختیارات در یک یا دو اصل خاص و تفکیک بین آنها در صورت بازنگری در قانون اساسی است.

۲- ضرورت دارد برای برخی از وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی ساز و کار و چارچوب مشخصی پیش‌بینی گردد تا ضمن عدم تداخل انجام این امر مهم با سایر نهادها از جمله شورای نگهبان، به درستی عملیاتی گردد.

۳- با توجه به این که قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور مصوب سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی مربوط به قبل از بازنگری قانون اساسی، ضرورت دارد مطابق قانون اساسی بازنگری شده قانون مذکور نیز اصلاح گردد.



## فهرست منابع

### الف - کتاب

- ۱- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری؛ سازمان‌های اداری ایران، تهران: توس، ۱۳۴۱
- ۲- ارسطو، سیاست، ترجمه امیر عنایت، تهران: علمی فرهنگی، ۱۳۸۱
- ۳- ارشدی، علی یار، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران: سرمدی، ۱۳۸۲
- ۴- خسروی، حسن، حقوق اساسی ۲، تهران: پیام نور، ۱۳۸۹
- ۵- رستمی، ولی و همکاران، مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵
- ۶- رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۵
- ۷- ساعد وکیل، امیر و عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد، ۱۳۹۱
- ۸- شاکری، حمید و قربان زاده، محمد، قانون اساسی ایران از مشروطه تاکنون، تهران: نشر کتاب آوا، ۱۳۹۵
- ۹- شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: اطلاعات، ۱۳۷۳

- ۱۰- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴
- ۱۱- طاهری، محسن، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: جنگل، ۱۳۹۵
- ۱۲- طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۶
- ۱۳- .....، حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۹۰
- ۱۴- عمیدزنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد، ۱۳۸۷
- ۱۵- .....، حقوق اساسی ایران، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵
- ۱۶- .....، فقه سیاسی؛ حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۸
- ۱۷- ..... و موسی زاده، ابراهیم، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
- ۱۸- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۳
- ۱۹-، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۵
- ۲۰- کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران: میزان، ۱۳۸۹



وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۶۹

۲۱- کمالزاده ساروی، علی، منشور ملی ایرانیان و اختیارات رئیس

جمهور، بی جا: بیان آزادی، ۱۳۸۱

۲۲- گرجی ازندریانی، علی اکبر، دادگاه‌های قانون اساسی، تهران:

جنگل و جاودانه، ۱۳۹۴

۲۳- لطفی، اسدالله، حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی

ایران، تهران: جنگل و جاودانه، ۱۳۹۱

۲۴- مجیدی، محمد رضا، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، قم: نشر معارف، ۱۳۸۹

۲۵- مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی

جمهوری اسلامی ایران، تهران: پایدار، ۱۳۸۷

۲۶-.....، کلیات حقوق اساسی، تهران: پایدار، ۱۳۸۶

۲۷- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان،

تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی قبل و بعد از بازنگری

به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار

قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹

۲۸- ملک افضلی اردکانی، محسن، مختصر حقوق اساسی؛ آشنایی با

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: نشر معارف، ۱۳۹۱

۲۹- منصور، جهانگیر، نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان

درباره قانون اساسی، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰

- ۳۰- موسوی خمینی، سید روح الله (امام)، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸
- ۳۱- منتسکیو، شارل، روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران: بنگاه مطبوعاتی صفی علی شاه، ۱۳۳۴
- ۳۲- مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: مؤسسه اطلاعات، ۱۳۸۴
- ۳۳- .....، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: کیهان، ۱۳۷۱
- ۳۴- .....، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، ۱۳۸۷
- ۳۵- میری رستمی، سید جواد، شرح جامع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد، ۱۳۹۷
- ۳۶- نائینی، محمد حسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، با مقدمه سید محمود طالقانی، تهران: فردوسی، ۱۳۶۱
- ۳۷- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی، ۱۳۸۴
- ۳۸- نظرپور، مهدی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: نشر معارف، ۱۳۸۷
- ۳۹- هاشمی، محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۹۲

وظایف و اختیارات رئیس جمهور... که ۱۷۱

۴۰- .. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ۱۳۸۶

۴۱-.....، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴

۴۲- هریسی نژاد، کمال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: نشر آیدین

و یانار، ۱۳۹۸

۴۳- هیوود، اندرو، کلید واژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه

اردشیر امیر ارجمند و سید باسم مولا زاده، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۷

۴۴- یزدی، محمد، شرح و تبیین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

قم: انتشارات امام عصر(ع)، ۱۳۸۲

## ب- مقالات

۱- بهنیا فر، احمد رضا، «ولایت فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران قبل و بعد از بازنگری، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، دانشگاه

معارف اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۴، بهار ۱۳۹۰

۲- حبیب زاده، توکل و برومند، محمد، جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی

در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی،

شماره ۷۵، پاییز ۱۳۹۱

## ج- قوانین

۱- آیین نامه داخلی هیئت دولت مصوب سال ۱۳۶۸

۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳- قانون همه پرسی مصوب ۱۳۶۸/۴/۴

۴- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱

۱۷۲ وظایف و اختیارات رئیس جمهور...

۵- قانون تشکیل سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و

بودجه مصوب ۱۳۹۵/۷/۲۷

۶- قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست

جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲

۷- مجموعه قوانین سال ۱۳۶۰

۸- مجموعه قوانین سال ۱۳۶۵

۹- مجموعه قوانین سال ۱۳۷۰

۱۰- مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان، چاپ پژوهشکده شورای

نگهبان ۱۳۹۴