

بررسی عدم صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مهدی بالوی^{۱*}، سیده زهرا سعید^{۲**}

۱. استادیار دانشکده‌ی حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۱۳

دریافت: ۱۳۹۵/۸/۲۶

چکیده

از منظر وضعیت حقوقی، حقوق عمومی مبتنی بر مفهوم صلاحیت است؛ بر این اساس اصل بر عدم صلاحیت کارگزاران سیاسی و اجرایی است، مگر آنکه در قانون تصریح شود یا از لوازم ضروری اعمال صلاحیت باشد. قانون اساسی به‌مثابه‌ی میثاق ملی و سند حقوقی، سرمنشأ همه‌ی صلاحیت‌هاست. اصل ۱۳۸ صلاحیت وضع مقررات را به‌صراحت منحصر در سه مقام هیأت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر اعلام می‌دارد و از رئیس‌جمهور نامی به‌میان نمی‌آورد. سایر اصول قانون اساسی مانند اصول ۱۱۳، ۱۲۶ و ۱۳۴ نیز صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده را به‌صورت ضمنی ثابت نمی‌کند. بر این اساس، رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران، از صلاحیت وضع قاعده به‌نحو استقلالی برخوردار نیست، لکن می‌تواند نظرها و دیدگاه‌های خود را در قالب مصوبات هیأت وزیران منعکس کند. در مقاله‌ی حاضر، نخست مفهوم صلاحیت و قاعده‌گذاری تبیین می‌شود، سپس مسئله‌ی عدم صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور در پرتو اصول مذکور در قالب صلاحیت صریح و ضمنی بررسی خواهد شد.

کلیدواژه‌ها: اصل ۱۳۸، اصل ۱۱۳، اصل ۱۲۶، رئیس‌جمهور، صلاحیت، قاعده‌گذاری.

* E-mail: Mahdibalavi@ut.ac.ir

E-mail: Sz.saeid@ut.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱). در واقع، صلاحیت وضعیت حقوقی مشخصی است که صرف نظر از فرد ویژه، برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود تا بدین وسیله دارای توانایی و اختیارات در حوزه‌ی عمومی شود. برخلاف حقوق خصوصی که اصل بر اهلیت اشخاص است، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات و نهادهای دولتی است. صلاحیتی که تصریحاً توسط قانون برای مقام یا نهاد دولتی معین شود، صلاحیت مصرح و اختیاری که از لوازم ضروری صلاحیت‌های مصرح باشد، صلاحیت ضمنی نامیده می‌شود. یکی از صلاحیت‌های اعمال‌شده توسط مأموران و سازمان‌های دولتی، صلاحیت وضع قوانین و مقررات است.

در هر نظام سیاسی، زمامداری براساس یک میثاق ملی و یک سند حقوقی به نام قانون اساسی سامان می‌یابد که حکومت و مردم در روابط متقابل خود مکلف به رعایت آن‌اند. قانون اساسی، انتظام‌بخش کلیه‌ی امور و شئون هر کشور و تعیین‌کننده‌ی روابط متعادل زمامداران و فرمانبران یک جامعه‌ی سیاسی است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۸۲). به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی و وضع مقررات عمومی به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی در اختیار هیأت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است. با وجود اختیارات و صلاحیت‌های متعدد برای رئیس‌جمهور، نامی از ایشان در عداد مقامات صالح مقررات‌گذار مندرج در اصل مذکور برده نشده است. مسئولیت اجرای قانون اساسی، ریاست و نظارت بر هیأت وزیران و هماهنگی آن‌ها، مسئولیت اداری امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی که همگی به موجب قانون اساسی به رئیس‌جمهور محول شده، گزاره‌های قابل تأمل برای اثبات یا عدم اثبات صلاحیت وضع قاعده توسط ایشان است. اهمیت تحقیق درباره‌ی مسئله‌ی صلاحیت رئیس‌جمهور ناشی از وظیفه‌ای است که قانون اساسی به ایشان محول کرده و وی را پاسدار اجرایی قانون اساسی قلمداد کرده است. از این رو، هر گونه اتخاذ تصمیم در قالب وضع آیین‌نامه به‌نحو استقلالی توسط ایشان در وهله‌ی نخست نقض قانون اساسی و در مرتبه‌ی بالاتر، نقض اصل حاکمیت قانون است.

مطالعات پیشین به مسئله‌ی وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به‌طور کلی پرداخته و به صلاحیت قاعده‌گذاری این مقام اشاره نکرده‌اند یا بدون بحث استدلالی به بیان صلاحیت وضع قاعده یا عدم آن اکتفا کرده‌اند. پژوهش پیش رو در پی اثبات عدم صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در این زمینه، پرسش اصلی تحقیق درصدد پاسخگویی به این مطلب است که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور صلاحیت وضع قاعده را دارد؟ بر همین مبنا، سؤالات فرعی مطرح می‌شود که بررسی آن‌ها برای پاسخگویی به پرسش اصلی ضروری است. مفهوم صلاحیت چیست؟ مراد از قاعده‌گذاری و انواع آن کدام است؟ آیا مطابق اصل ۱۳۸ رئیس‌جمهور صلاحیت وضع قاعده دارد؟ آیا اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ و ۱۱۳ صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده را به‌نحو ضمنی اثبات می‌کند؟ این مقاله به بررسی موارد مذکور می‌پردازد.

۱. صلاحیت

۱-۱. مفهوم صلاحیت

صلاحیت مفهومی است که در حوزه‌ی عمومی معنا می‌یابد. از صلاحیت، تعاریف مختلفی صورت گرفته است؛ صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱). صلاحیت تعیین‌کننده‌ی حوزه‌ی اقدام و فعالیت اداره است؛ به عبارت دیگر، صلاحیت، اختیار قانونی یک مأمور دولت در تنظیم سند رسمی است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲: ش ۳۲۵۸). صلاحیت به مجموعه‌ای از شرح وظایف و حدود اختیارات مقام‌ها، مأموران و سازمان‌های اداری تعریف شده است (امامی، ۱۳۹۱: ۳۰). عده‌ای تعبیر صلاحیت به حق و اختیار را معادل رسایی ندانسته و آن را نوعی اقتدار می‌دانند؛ قدرت دولتی و عمومی که بر منشأ قانونی و مبنای حقوقی مبتنی است، به عبارتی صلاحیت، توانایی حقوقی است که مقام عمومی به واسطه‌ی آن به انجام وظیفه می‌پردازد (زارعی، ۱۳۹۱: ۶۱). به بیان دیگر، مفهوم صلاحیت اداری را می‌توان در قالب وضعیت حقوقی تبیین کرد. به نظر می‌رسد صلاحیت اداری، وضعیت حقوقی مشخصی است که برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود و به فرد یا شخص ویژه‌ای نیز ارتباط نمی‌یابد. برای مثال، صلاحیت یک مقام اداری، وضعیت حقوقی فردی است که در آن پست سازمانی قرار می‌گیرد و بدیهی است که هر فرد منصوب در آن پست سازمانی، در آن وضعیت حقوقی قرار می‌گیرد و این وضعیت حقوقی با فرد تعریف نمی‌شود (ویژه، ۱۳۹۲: ۳۱۰).

مفهوم‌شناسی «صلاحیت» برای بحث در خصوص موضوعاتی که از حیث حقوقی فاقد اعتبارند، ضروری است، زیرا تنها یک فرد صلاحیت‌دار می‌تواند ایجاد اثر کند؛ در غیر این صورت تمام اقدامات و تصمیمات خارج از صلاحیت وی، کأن لم یکن محسوب می‌شود.

۱-۲. صلاحیت مصرح و ضمنی

صلاحیتی که تصریحاً توسط قانون برای سازمان یا مأمور دولت شناخته می‌شود، صلاحیت مصرح نامیده می‌شود. در مقابل صلاحیت تصریح‌شده، می‌توان به صلاحیت ضمنی اشاره کرد. علاوه بر مجموعه وظایف و اختیاراتی که برای هر سازمان یا مقام اداری طبق قانون به‌طور صریح تعریف می‌شود، یک سری اختیارات و وظایف ناگفته نیز می‌توان برای اداره یا مأمور دولت قائل شد که برای رسیدن به هدفی که برای هر سازمان مشخص شده، ضروری است. بنابراین صلاحیت ضمنی، لوازم ضروری اجرا و اعمال صلاحیت‌های تصریح‌شده و اهداف تعیین‌شده برای مقام و نهاد حقوقی است. در خصوص صلاحیت‌های ضمنی در نظر گرفتن

چند نکته لازم است:

اولاً؛ صلاحیت‌های ضمنی را نباید موسع تفسیر کرد، زیرا آنها تنها لوازم ضروری تحقق وظایف و اهداف تعیین شده‌اند، نه بیشتر؛

ثانیاً؛ صلاحیت ضمنی یک مقام نباید داخل در صلاحیت تصریح شده مقام دیگر باشد؛ ثالثاً؛ صلاحیت ضمنی نباید ناقض قانون اساسی و قوانین عادی باشد. در همین زمینه صلاحیت ضمنی یک نهاد ناشی از قوانین عادی نباید با صلاحیت‌های ویژه مصرح نهاد دیگر در قانون اساسی تعارض داشته باشد؛

رابعاً؛ در صورت بروز اختلاف در تفسیر صلاحیت ضمنی و مصرح، اگر اختلاف به قانون اساسی بازگردد، تفسیر به عهده‌ی شورای نگهبان خواهد بود. اما اگر در حیطه‌ی قانون عادی باشد، تفسیر به عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است.^(۱)

۲. مفهوم قاعده‌گذاری

تصمیمات نوعی قوه‌ی مجریه در دو سطح قابل بحث‌اند؛ خط‌مشی‌گذاری و قاعده‌گذاری. تصمیمات در سطح اول ناشی از برنامه‌های سیاسی قوه‌ی مجریه هنگام انتخابات است. معیار اصلی این نوع تصمیمات نوعی، پاسخگویی سیاسی قوه‌ی مجریه است. این صلاحیت را می‌توان ناشی از اصل ۱۳۴ قانون اساسی و اصول مرتبط یعنی اصول ۱۳۲، ۱۳۳، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۷ دانست. بر همین اساس رئیس‌جمهور پس از انتخاب شدن و طی مراحل و تشریفات قانونی با همکاری وزیران، برنامه‌ها و خط‌مشی دولت را تعیین می‌کند. این تصمیمات در برخی موارد در قالب آیین‌نامه جلوه‌گر می‌شود.

قاعده‌گذاری ناشی از صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ی دولت و در راستای انجام وظایف اداری، اجرای بهتر قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری است. تصویب‌نامه در معنای عام شامل کلیه‌ی مصوبات هیأت دولت اعم از آیین‌نامه، مصوبه و تصویب‌نامه به معنای خاص می‌شود. ولی تصویب‌نامه در معنای خاص کلمه مربوط به امور خاص و موردی بوده و حاوی احکام کلی و قواعد عام نیست. آیین‌نامه گونه‌ای از تصمیمات قوه‌ی مجریه و حاوی احکام کلی و عام الزام‌آور است که توسط مقامات عالی این قوه به منظور تمشیت امور اجرایی کشور وضع می‌شود و دارای قدرت الزام حقوقی است. آیین‌نامه‌ها تصمیمات لازم‌الاجرا و ناظر بر حوزه‌ی عمومی‌اند و برای اشخاص حق و تکلیف ایجاد می‌کنند (ن.ک: هاشمی، ۱۳۸۹: ۳۲۲-۳۲۶). لکن وضع بخشنامه جز قاعده‌گذاری محسوب نمی‌شود، زیرا حق و تکلیف یا صلاحیت جدیدی برای افراد ایجاد نمی‌کند و جنبه‌ی درون‌سازمانی دارد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶).

۳. تحلیل عدم صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده در پرتو قانون اساسی

۳-۱. تحلیل عدم صلاحیت صریح رئیس‌جمهور در وضع قاعده

در پاسخ به پرسش اصلی تحقیق، اصلی که بیش از همه اثبات صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور را محتمل می‌کند، اصل ۱۳۸ است. بر این مبنا لازم است نخست اصل مزبور بررسی و نکات و استدلال‌های مطروحه در این زمینه تبیین شود و پس از آن به بررسی مستندات احتمالی اثبات صلاحیت ضمنی رئیس‌جمهور در وضع قاعده، پردازیم.

۳-۱-۱. نظرهای شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۳۸

سیری در نظرهای تفسیری و مشورتی شورای نگهبان، بیانگر این است که با وجود نظرهای متعدد در خصوص اصل ۱۳۸، در خصوص سؤال اصلی تحقیق نظری بیان نشده و بیشتر نظرهای ارائه‌شده درباره‌ی قسمت اخیر اصل، یعنی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت است. البته یک نظر تفسیری و یک نظر مشورتی موجود به‌نوعی بیانگر خط‌مشی و جهت‌گیری شورای نگهبان در زمینه‌ی موضوع است. توضیح آنکه، شورای نگهبان در نظر تفسیری ۱۴۴۹۰-م/۷۷ مورخ ۷۸/۱/۲۵ در جواب سؤال رئیس‌جمهور در خصوص صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس در تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی و به‌طور کلی مقامات صالح غیر از قوه‌ی مجریه تنها یک جمله بیان می‌دارد: «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون است» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۶: ۲۰۱). از این نظر شورای نگهبان، مفهوم حصر از اصل ۱۳۸ استنباط می‌شود. به‌علاوه در نظر مشورتی شماره‌ی ۱۹۴۹ مورخ ۶۳/۷/۲۵ در خصوص تشکیل شورای اقتصاد بیان می‌کند: «تشکیل شوراهای تصمیم‌گیرنده در رابطه با امور اجرایی یا عضویت افراد خارج از هیأت وزرا با قانون اساسی مغایرت دارد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۶: ۲۶۹). بر این اساس می‌توان ادعا کرد که رویه‌ی شورا در استنباط از اصل ۱۳۸ منحصر در موارد سه‌گانه تصریح شده است. البته در تعارض با این نظرها، شورای نگهبان در تبصره‌ی ۷ «قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» و الحاقات آن مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ به رئیس مجلس اجازه‌ی تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون را اعطا می‌کند.^(۲) صلاحیت رئیس مجلس در اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری علاوه‌بر اینکه خلاف منطوق اصل ۱۳۸ است، از نظر منطقی نیز سست می‌نماید؛ زیرا نظارت قانون عادی بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولت به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ به رئیس مجلس اعطا شده است. از این‌رو کاملاً غیرمنطقی است اگر تصور شود تدوین‌کنندگان قانون اساسی با این موافق

بوده‌اند که رئیس مجلس ضمن وضع آیین‌نامه، خود قاضی عملکرد خویش باشد و بر قانونی بودن آیین‌نامه‌های مصوب خویش نظارت کند. این‌گونه اقدامات با یک اصل کلی حقوقی که می‌گوید: «هیچ‌کس نمی‌تواند قاضی دعوای خود باشد» در تعارض آشکار است (تیلا، ۱۳۸۷: ۹۳).

با این حال نظر تفسیری مذکور که ملهم مفهوم حصر از اصل ۱۳۸ است، شأنی هم‌تراز قانون اساسی دارد و در جایگاهی والاتر از نظرهای این شورا، در مقام دادرسی اساسی است. علاوه بر سکوت شورای نگهبان در اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری رئیس مجلس، این شورا در موارد مشابه، صلاحیت شورای عالی قضایی و رئیس قوه قضاییه را در وضع آیین‌نامه مورد ایراد قرار نداده است و در نظر تفسیری شماره‌ی ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۲/۶/۱۳۹۰ ضمن به رسمیت شناختن این صلاحیت برای رئیس قوه قضاییه تصریح می‌کند: «بدیهی است رئیس قوه قضاییه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود و اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه را تصویب کند، در این صورت آیین‌نامه‌ی مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است».

خاطرنشان می‌سازد صلاحیت رئیس قوه قضاییه مستنبط از اصل ۱۵۸ در راستای اجرای وظایفش نیست، چراکه در این صورت رئیس‌جمهور - به‌عنوان دومین مقام رسمی کشور - اولی به این صلاحیت در راستای عملیاتی ساختن وظایفش است؛ بلکه صلاحیت جعل شده مستفاد از اصل ۱۶۰ قانون اساسی است. بدین توضیح که اصل ۱۶۰ مقرر می‌دارد: «وزیر دادگستری، مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضاییه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضاییه به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند، انتخاب می‌گردد. رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود». مطابق این اصل، رئیس قوه قضاییه امکان تفویض اختیار در امور مالی و اداری و اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری دارد و به‌تبع، وزیر اختیاراتی همچون سایر وزرا خواهد داشت. یکی از اختیارات پیش‌بینی شده در قوانین، صلاحیت وضع مقررات است. از لوازم تفویض اختیار یک مقام به مقام پایین‌تر، ثبوت آن اختیار برای مقام بالاتر است. بنابراین، رئیس قوه قضاییه واجد صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری است تا بدین وسیله وزیر ذی‌ربط نیز صالح به وضع آیین‌نامه محسوب شود. هرچند شورای نگهبان در نظر تفسیری خود در این خصوص، دلایل و مبانی توجیهی امر را بیان نکرده است، می‌توان استدلال ذکرشده را مبنای صلاحیت رئیس قوه قضاییه دانست و بدین واسطه نظر شورا را موجه جلوه داد.

بنابراین، شایسته است به‌منظور رفع تعارض در مورد مفهوم حصر اصل ۱۳۸، موضوع را بدین شکل بیان کرد؛ اصل ۱۳۸ مفهوم انحصار صلاحیت مقررات‌گذاری قوه‌ی مجریه در سه مقام و نهاد مزبور است، نه مفهوم انحصار صلاحیت مقررات‌گذاری در درون قوه‌ی مجریه. در واقع با استمداد از اصول تفسیر مانند توجه به سرفصل ماده و اصل، می‌توان این تفسیر را تقویت کرد. بدین توضیح که اصل ۱۳۸ ذیل فصل نهم قانون اساسی با عنوان قوه‌ی مجریه قرار دارد و این موقعیت بیانگر مفهوم حصر قوه‌ی مجریه در مقامات مصرح در اصل ۱۳۸ است، نه نافی صلاحیت هر مقامی غیر از مقامات مصرح در اصل ۱۳۸.

با ارائه‌ی این تفسیر، تعارض میان مفهوم حصر مستفاد از اصل ۱۳۸ و صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه مستفاد از اصل ۱۶۰ حل خواهد شد. لکن، این تفسیر نباید دستاویزی برای سوءاستفاده‌ها جهت جعل صلاحیت مقررات‌گذاری برای سایر مقامات شود، زیرا مطابق قانون اساسی تنها مقامات سه‌گانه‌ی مصرح در اصل ۱۳۸ و رئیس قوه‌ی قضاییه به استناد اصل ۱۶۰ صالح به وضع مقررات عمومی‌اند. مع‌الوصف، رئیس‌جمهور هم مطابق پذیرش مفهوم حصر در خصوص صلاحیت مقررات‌گذاری در درون قوه‌ی مجریه و هم مطابق پذیرش مفهوم حصر در خصوص صلاحیت مقررات‌گذاری قوه‌ی مجریه در سه مقام مصرح در اصل ۱۳۸، صالح به وضع آیین‌نامه نیست. به‌عبارتی رئیس‌جمهور از طرفی مقامی داخل در بدنه‌ی قوه‌ی مجریه و از طرفی خارج از موارد مصرح در اصل مذکور است.

۳-۱-۲. اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی است که در فهم اصل مورد بحث باید مدنظر قرار گیرد. حاکمیت قانون، اغلب حامی حقوق مردمی و آزادی‌های عمومی است. بدین‌سان، این اصل به‌عنوان محدودیت عمل حکومت به آنچه به‌وسیله‌ی قانون تجویز شده است، جلوه‌گر می‌شود. به‌عبارت دیگر، نتیجه‌ی مستقیم حاکمیت قانون آن است که اگر قوانین صلاحیت تصمیم‌گیری یا عملکردی معین را برای مقامات و نهادهای فرادست پیش‌بینی نکند، باید آن‌ها را فاقد صلاحیت در آن حوزه معین تلقی کرد (تیلا، ۱۳۸۷: ۱۲۳). حاکمیت قانون در لایه‌ی صوری آنکه مبین تحدید قدرت و صلاحیت‌هاست (ن.ک: گرجی، ۱۳۸۸: ۲۱۳)، در خصوص موضوع جلوه‌گر می‌شود. در واقع حاکمیت قانون در لایه‌ی صوری آن مستلزم توقف بر موارد مصرح و متقن صلاحیت قاعده‌گذاری است. هر گونه تخطی از صلاحیت‌های متیقن در قانون اساسی تجاوز به اصل حاکمیت قانون لاقلاً در بعد صوری آن، محسوب می‌شود. از این رو مقتضای عمل به اصل حاکمیت قانون، توقف بر صلاحیت‌های متیقن در قانون اساسی

است. نظر به اینکه مقامات صالح وضع قاعده در اصل ۱۳۸ به صورت مصرح و متیقن شامل هیأت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است و شامل رئیس‌جمهور نمی‌شود، اقتضای عمل به اصل حاکمیت قانون در این خصوص، حکم به عدم صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور است.

۳-۱-۳. اصل عدم صلاحیت

اصل عدم صلاحیت، تبلور اصل بالادستی حاکمیت قانون است. در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مأموران دولتی و کارگزاران حکومتی است، مگر آنکه صلاحیت ایشان به صورت ایجابی توسط قانون اساسی تعیین شود. بنابراین، تفسیر حیطه اختیارات مقامات حکومتی لاجرم باید به شکل مضیق صورت پذیرد. نتیجه منطقی اصل عدم صلاحیت آن است که صلاحیت باید تصریح شده باشد. به دیگر سخن، در موارد سکوت اصل بر عدم صلاحیت خواهد بود. نتیجه‌ی این اصل آن است که در وضع مقررات اصل عدم صلاحیت دولت است، مگر آنکه در قانون پیش‌بینی شده باشد (تیلا، ۱۳۸۳: ۱۳).

برخی محققان ضمن اذعان به تصریح تنها سه مقام و نهاد در اصل ۱۳۸ معتقدند عدم تصریح به منزله‌ی عدم صلاحیت نیست، زیرا اصل ۱۳۸ افاده‌ی حصر نمی‌کند. ایشان معتقد هستند که هر چند قانون اساسی از هیأت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به صراحت نام برده است، این امر صلاحیت غیر از این مقامات را نفی نمی‌کند. ایشان به نحوه‌ی کلی بیان می‌کنند که در صورت سکوت مؤسس و نبود منع صریح قانون اساسی، مقنن حق پیش‌بینی صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری را از هر نوع که باشد، برای مقامات اجرایی دارد، اما در صورت سکوت مؤسس و مقنن و البته نبود منع صریح، عالی‌ترین مقامات اجرایی به‌عنوان متصدیان خدمت عمومی حق وضع آیین‌نامه‌ی خدمات را دارا هستند. در عوض، در خصوص صلاحیت آیین‌نامه‌ی انتظامی باید مقنن یا مؤسس چنین صلاحیتی را برای مقامات اجرایی به صراحت یا تلویحی پیش‌بینی کرده باشد (واعظی، ۱۳۸۹: ۱۵۴).

در واقع ایشان ملاک بی‌اعتبار دانستن قوانین را مغایرت با قانون اساسی و شرع دانسته و از دیدگاه وی مغایرت، زمانی محقق می‌شود که قانون مصوب در تضادی آشکار با حکم صریح قانون اساسی باشد یا اینکه در صورت سکوت قانون اساسی در خصوص موضوع، ممنوعیت صریحی وجود داشته باشد. در غیر این صورت قانون از اعتبار لازم برخوردار است و مغایر با قانون اساسی تلقی نخواهد شد. مطابق این دیدگاه، در صورت سکوت قانونگذار اساسی در خصوص یک مقام، جعل صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری توسط قانونگذار عادی مطلقاً مقرون به

صواب است. علاوه بر این، ایشان میان تجویز آیین‌نامه‌ی انتظامی - که به‌طور واضح و آشکار تحدیدگر حقوق و آزادی‌های شهروندان است - و آیین‌نامه‌های خدمات قائل به تفکیک شده است. در حقیقت وی در خصوص آیین‌نامه‌های خدمات، پا را فراتر از استدلال ذکرشده گذاشته و حتی در صورت نبود هیچ مستند قانونی، از باب ملازمه‌ی وظایف و اختیارات، هر مقام اجرایی را صالح به وضع آیین‌نامه‌ی خدمات دانسته است. بر این اساس، هرچند در خصوص صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع آیین‌نامه در قانون اساسی حکمی نداریم، عدم ذکر به‌منزله‌ی عدم صلاحیت نیست و به اصطلاح اصولی اصل ۱۳۸ سالبه به انتفای موضوع نیست. از طرفی به‌منظور تبیین امکان ایجاد صلاحیت و اختیارات توسط مقامی غیر از قانونگذار، این‌گونه استدلال شده که افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که اختیار و صلاحیت افزوده‌شده در قانون اساسی بر عهده‌ی نهاد دیگری باشد، ولی اگر اختیار و صلاحیتی در قانون عادی به عهده‌ی نهادی گذارده نشده یا امری است که سابقه‌ای ندارد، می‌توان آن را به نهادی که براساس قانون اساسی تشکیل شده است، واگذار کرد؛ هرچند در قانون اساسی جزء اختیارات و صلاحیت آن نهاد ذکر نشده باشد و لذا تنها در صورتی می‌توان افزایش اختیارات توسط قانون عادی را مغایر قانون اساسی دانست که آن اختیار در خود قانون اساسی به نهاد دیگری سپرده شده باشد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۸۵). این استدلال، ادعای برخی حقوقدانان را که معتقدند با وجود تصریح اصل ۱۳۸ در خصوص مراجع وضع آیین‌نامه، می‌توان با وضع یک قانون عادی از سوی مجلس شورای اسلامی، چنین اختیاری را به رئیس‌جمهور داد (رستمی، ۱۳۹۲: ۱۱۹)، رد می‌کند.

بنابراین جعل صلاحیت مقررات‌گذاری برای رئیس‌جمهور توسط قانون عادی مغایر با قانون اساسی است، چراکه این صلاحیت به تصریح در قانون اساسی به مقامات دیگری واگذار شده است. اصل عدم صلاحیت باید در تفسیر اصل ۱۳۸ مورد توجه قرار گیرد.

بر این اساس، تعبیه‌ی قواعد موجد حق و تکلیف نسبت به اشخاص از سوی کارگزاران عمومی در تغایری آشکار با اصول حاکمیت قانون و عدم صلاحیت قرار دارد. به‌علاوه جاری شدن «اصل عدم» در خصوص صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور، اساساً احتیاج به اثبات فقدان صلاحیت وی در امر قاعده‌گذاری را غیرضروری می‌سازد و مدعی این صلاحیت ناچار است که دلیل اقامه کند.

۳-۱-۴. مذاکرات مجلس خبرگان و شورای بازنگری قانون اساسی

مراجعه به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اصل ۱۳۸، مددی مستقیم برای پاسخ به پرسش تحقیق نمی‌کند، چراکه مباحثی که در صورت مشروح مذاکرات ذیل اصل ۱۳۸ صورت گرفته، در مورد عبارت « . . . ولی مفاد این مقررات هیچ‌گاه نباید با قوانین مخالف باشد» و آیین‌نامه‌ی اجرایی و ماهوی است و در مورد مقامات صالح بحثی به میان نیامده است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۳۰۴-۱۳۰۶)، چراکه در واقع ابهامی از منظر نویسندگان قانون اساسی وجود نداشته است تا بحث در این زمینه لازم بیاید. مطابق اصل ۱۱۳ سابق (اصل ۱۳۸ فعلی) مقامات صالح به منظور مقررات‌گذاری تنها شامل هیأت وزیران و هر یک از وزرا بوده است. در بازنگری سال ۶۸، اصل ۱۳۸ فعلی دچار تغییراتی شد و دو موضوع کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به‌عنوان دیگر مقام صالح جهت مقررات‌گذاری و نحوه‌ی نظارت رئیس مجلس بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و کمیسیون‌های مذکور پیش‌بینی شد. لکن در خصوص اقتدار مقررات‌گذاری رئیس‌جمهور بحث و مذاکره‌ای صورت نگرفته و تنها دو موضوع مذکور اصل ۱۳۸ را دچار تغییر و تحولاتی کرد.

هرچند مذاکرات صورت‌گرفته به‌طور مستقیم ما را در اثبات و عدم اثبات صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور یاری نمی‌کند، به دلالت التزامی حداقل، مشعر عدم سابقه‌ی موضوع و بدیع بودن آن است، بدین معنا که مؤسسان قانون اساسی و مذاکره‌کنندگان شورای بازنگری التفاتی به این مسئله نداشته‌اند و گویا عدم صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس‌جمهور را مفروض می‌دانستند؛ از این‌رو در آن مورد بحثی نکردند. در واقع اهمیت مسئله مستلزم ذکر موضوع در قانون اساسی است، بر این اساس، عدم ذکر در این خصوص به‌منزله‌ی عدم صلاحیت است.

۳-۱-۵. عدم اثبات صلاحیت به طریق اولویت

یکی از توجیحات احتمالی اثبات صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور را می‌توان در تمسک به ظهور اصل مذکور کشف کرد. مطابق این توجیه، به استناد قیاس اولویت، رئیس‌جمهور صالح بلکه اصلح به این صلاحیت توصیف می‌شود. براساس این استدلال چگونه امکان دارد وزرا که به لحاظ رتبه‌ای مؤخر بر رئیس‌جمهورند، صلاحیت وضع مقررات را دارا باشند، ولی رئیس‌جمهور که در رتبه‌ی مقدم و شأنی والاتر از آن‌ها قرار دارد، صلاحیت وضع مقررات را نداشته باشد؟ منطقی است که رئیس‌جمهور نیز بتواند به‌منظور انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری تحت ریاستش، آیین‌نامه وضع کند. در پاسخ به این استنباط باید

گفت اگرچه در ظاهر طریق اولویت شکل می‌گیرد، اما نظر به اینکه از یک سو قانونگذار حکیم و عاقل، در مقام بیان بوده و به‌صراحت از مقامات صالح مقررات‌گذار نام برده، ولی از رئیس‌جمهور یاد نکرده است، به‌علاوه با توجه به حساسیت و اهمیت موضوع، لازم و ضروری بود که این صلاحیت به‌تصریح در قانون اساسی ذکر شود؛ از این رو نتیجه گرفته می‌شود که اصل ۱۳۸ مثبت صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور نیست. از سوی دیگر، در بازنگری سال ۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری و تغییر وظایف و مقام تشریفاتی رئیس‌جمهور و عملیاتی شدن اختیارات ایشان، اصل ۱۳۸ همچنان، رئیس‌جمهور را به‌عنوان مقام صالح مقررات‌گذار ذکر نکرد، درحالی‌که کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر اضافه شد.

۳-۲. تحلیل عدم صلاحیت ضمنی رئیس‌جمهور در وضع قاعده

چنانکه به‌تفصیل بیان شد، معلوم شد که اصل ۱۳۸ تنها مثبت صلاحیت قاعده‌گذاری سه مقام مزبور است و به هیچ روی صلاحیت رئیس‌جمهور از اصل مذکور قابل استنباط نیست. در واقع، صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور جزء صلاحیت‌های تصریح‌شده نیست. البته برخی از اصول قانون اساسی، احتمال صلاحیت ضمنی در خصوص وضع آیین‌نامه را برای رئیس‌جمهور مطرح می‌کند؛ اصولی مانند اصول ۱۱۳، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی، مستندات احتمالی صلاحیت وضع قاعده توسط رئیس‌جمهور است که در ادامه به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

۳-۲-۱. عدم صلاحیت در پر تو اصل ۱۱۳

علاوه‌بر شورای نگهبان که پاسدار تقنینی قانون اساسی محسوب می‌شود، رئیس‌جمهوری به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و پاسدار اجرای قانون اساسی است. در واقع، همان‌گونه‌که در عرصه‌ی قانونگذاری به نهادی برای صیانت از برتری قانون اساسی نیازمندیم، در مرحله‌ی اجرایی نیز نیازمند نگهبانی برای حفاظت از قانون اساسی هستیم. در این زمینه، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی اعلام می‌دارد. در راستای اجرایی کردن قانون اساسی و مشخص کردن اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری، قانونی تحت عنوان «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۶۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. فصل دوم این قانون به مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی پرداخته است.^(۳)

فارغ از بحث و بررسی درباره‌ی دایره‌ی شمول اصل ۱۱۳ و مسئولیت اجرای قانون اساسی در سایر قوا، اصل مزبور توان اثبات صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور را ندارد. این بحث

قابل طرح است که لوازم و ابزارهای مسئولیت اجرای قانون اساسی مشتمل بر چیست؟ آیا رئیس‌جمهور در راستای این مسئولیت می‌تواند به ایجاد تشکیلات و نهاد یا معاونت مبادرت ورزد؟ آیا وضع آیین‌نامه از ابزارها و لوازم ایفای این مسئولیت است؟ چنانکه از ابتدای تصویب قانون اساسی در خصوص نحوه عملیاتی ساختن این اصل، مباحثی صورت گرفته است.^(۴) رؤسای جمهور سابق با این استدلال که طبق قاعده‌ی کلی که اختیار، فرع و نتیجه‌ی مسئولیت است و همچنین قاعده‌ی دیگر که اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز هست، تصمیماتی که برای اعمال مسئولیت‌های محوله به رئیس‌جمهور لازم و ضروری است، از لوازم اجرای قانون اساسی محسوب می‌شود و رئیس‌جمهور مأذون به آن خواهد بود و عدم ذکر آن در قانون اساسی موجب عدم جواز نیست؛ خواستار اختصاص قسمتی از تشکیلات دفتر ریاست جمهوری به عنوان واحد ویژه‌ی بازرسی به منظور انجام مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی (مهرپور، ۱۳۸۰: ۸۵) یا تشکیل کمیته‌ی صیانت از قانون اساسی بودند. لکن با توجه به جوابیه‌ها و نظرهای تفسیری شورای نگهبان، به نظر می‌رسد که این شورا، ایجاد تشکیلات و نهاد را از لوازم مسئولیت اجرای قانون اساسی نمی‌داند. البته به نظر می‌رسد مادامی که ایجاد تشکیلات نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نباشد و مشمول رعایت مقررات ماده‌ی ۱۱۸ «قانون خدمات کشوری» نشود، در اختیار قوه‌ی مجریه است، به خصوص که ایجاد معاونت از اختیارات رئیس‌جمهور است و منوط به تصویب مرجع دیگری نیست. در این خصوص مجاز بودن ایجاد تشکیلات ناشی از تفاوت صلاحیت‌های مصرح برای شورای نگهبان در زمینه‌ی پاسداری تقنینی از قانون اساسی و رئیس‌جمهور در رابطه با پاسداری اجرایی از قانون اساسی است. در خصوص مسئله‌ی مورد بحث می‌توان چنین استدلال کرد با توجه به اینکه شورای نگهبان ایجاد تشکیلات را ملازم با مسئولیت اجرای قانون اساسی نمی‌داند، به طریق اولی وضع قاعده را که دارای نتایج و آثار بیشتر و موجد حق و تکلیف است، ملازم این مسئولیت نخواهد دانست. بر این اساس، مطابق قانون مزبور ابزارهای اجرای این مسئولیت شامل نظارت، بازرسی، کسب اطلاع، پیگیری، اخطار و تذکر است و عبارت اقدامات مقتضی مشتمل بر موارد مشابه مذکور است و مثبت صلاحیت وضع قاعده نیست. چنانکه بیان شد، در صورت بروز اختلاف در تفسیر صلاحیت‌های مصرح و ضمنی نظر شورای نگهبان ملاک عمل است، اگر این اختلاف ناشی از قانون اساسی باشد. در زمینه‌ی اثبات ضمنی صلاحیت وضع قاعده، باید به نظرها و دیدگاه‌های مستقیم و غیرمستقیم شورای نگهبان توجه کرد. توجه به این نکته نیز به بحث کمک خواهد کرد که اصل عدم تلازم از قواعد عقلی و استلزامات عقلی است که در تفسیر متون حقوق عمومی نیز کاربرد دارد. بدین

توضیح که در این موضع که دچار تردید شده‌ایم که آیا وضع قاعده از لوازم مسئولیت اجرای قانون اساسی است یا خیر، اصل را بر عدم تلازم می‌گذاریم و حکم می‌کنیم که وضع قاعده تلازمی با اجرای قانون اساسی ندارد. جاری ساختن این حکم با دقت لازم در جعل صلاحیت‌های ضمنی هماهنگی دارد. به‌علاوه استناد به اصل عدم تلازم در واقع عمل به تفسیر مضیق است. تفسیر مضیق از حدود صلاحیت‌های یک مقام که به‌نحوی مؤثر در حق و تکلیف شهروندان است، چراکه هدف حقوق عمومی حفظ حقوق شهروندان و تحدید قدرت عمومی است و این تفسیر در جهت دستیابی به چنین هدفی است.

۳-۲-۲. عدم صلاحیت در پرتو اصل ۱۲۶

رئیس‌جمهور به موجب اصل ۱۲۶، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداری آن‌ها را به عهده‌ی دیگری بگذارد. لازمی مدیریت و ریاست بر اداره، اتخاذ تصمیم است، اما نه لزوماً در قالب «آیین‌نامه». درحالی‌که شاهدیم که رؤسای سازمان‌های اجرایی که معاون رئیس‌جمهورند، در قالب آیین‌نامه، اتخاذ تصمیم می‌کنند که نقض قانون اساسی است. معاونان و رؤسای سازمان‌های اداری در برابر وزرا و هیأت وزیران صلاحیت وضع قاعده ندارند و باید مطیع تصمیمات این مقامات باشند. اقدامات معاونان رئیس‌جمهور می‌تواند در قالب تصمیمات اداری و بخشنامه‌های درون‌سازمانی صورت گیرد. مسئولیت امور اداری بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است. هرچند در نحوه و چگونگی این مدیریت الزام خاصی برای رئیس‌جمهور گذارده نشده است، سازمان امور اداری و استخدامی کشور در ابتدا و سپس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که رؤسای آن‌ها با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شدند، متولی اصلی این مسئولیت و اجرای قوانین و مقررات اداری و استخدامی‌اند و در حال حاضر نیز این وظیفه بر عهده‌ی معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور است. در واقع سازمان مدیریت و در حال حاضر معاونت مزبور از طریق «شورای توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی» و نیز «شورای حقوق و دستمزد» نحوه‌ی اجرای قوانین و مقررات اداری و استخدامی کشور را تعیین می‌کند. این نهادها بازوی اجرایی رئیس‌جمهور در امور اداری و استخدامی‌اند و مصوبات و تصمیمات آن‌ها پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.^(۵) بر این اساس، مدیریت بر امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی مستلزم وضع آیین‌نامه به‌نحو استقلالی نیست. بلکه رئیس‌جمهور می‌تواند با اتخاذ تصمیم، تأیید مصوبات شورای عالی اداری و توسعه‌ی مدیریت، ریاست شورای عالی اداری، ابلاغ بودجه، امضای لایحه‌ی بودجه و سکان‌داری و هماهنگی میان دستگاه‌های قوه‌ی مجریه، مسئولیت

اداره‌ی امور مزبور در اصل ۱۲۶ را انجام دهد. در زمینه‌ی مسئولیت بودجه‌ای رئیس‌جمهور، باید گفت که ایشان به‌نحو مستقل در ابلاغ بخشنامه‌ی بودجه و امضای لایحه‌ی بودجه پس از تصویب آن توسط هیأت وزیران، نقش ایفا می‌کند.

در امور تشکیلاتی و تعیین تشریفات اداری نیز نقش وی بسیار تعیین‌کننده است. رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس شورای عالی اداری در تعیین و تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی و اصلاح و بازبینی روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی نقش برجسته‌ای دارد. مصوبات شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست و در حال حاضر تنها محدودیت شورا در تصمیم‌گیری در مورد امور تشکیلاتی و ساختار دستگاه‌های اجرایی، مطابق بند ۱ ماده‌ی ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌هایی است که احکام آن‌ها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده و همچنین دستگاه‌هایی که جدید ایجاد می‌شود (تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱۵ قانون خدمات کشوری).

۳-۲-۳. عدم صلاحیت در پرتو اصل ۱۳۴

مسئولیت ریاست هیأت وزیران و نظارت و هماهنگ‌سازی تصمیمات آن به عهده‌ی رئیس‌جمهور است. اصل ۱۳۴ مقرر می‌دارد: «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. . .».

هیأت وزیران و به معنای دقیق‌تر، هیأت دولت، نمود جمعی همکاران اصلی رئیس‌جمهور است که معمولاً با حضور ناظرانی از بدنه‌ی قوه‌ی مجریه تشکیل می‌شود و وظایف این قوه اساساً با نقش‌آفرینی این نهاد عالی در قوه‌ی مذکور انجام می‌گیرد. اگرچه تلقی هیأت وزیران به‌عنوان مرجع اصولی صلاحیت‌دار برای انجام اغلب وظایف قوه‌ی مجریه امری روشن و بدون تردید به‌نظر می‌رسد، رئیس‌جمهور را نمی‌توان معادل هیأت وزیران به‌حساب آورد. وی تنها عضوی از مجموعه‌ی هیأت دولت و دارای یک حق رأی است و هرچند اصولاً ریاست آن هیأت را عهده‌دار است و عملاً نقشی مؤثر در محتوای تصمیمات هیأت دولت دارد، اما از صلاحیت تصمیم‌گیری نوعی به‌نحو استقلالی برخوردار نیست و باید صرفاً در قالب هیأت دولت به این امر مبادرت ورزد.

بر این اساس اصل ۱۳۴ ضمن بیان تفوق و کنترل رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران و

برشمردن ابزارهای ریاستی وی، به‌وضوح به لزوم همکاری وزیران در تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و اجرای قوانین تصریح دارد. گزاره‌ی «تعیین برنامه و خط‌مشی دولت» رسانای مفهوم صلاحیت خط‌مشی‌گذاری و عبارت «اجرای قوانین» رسانای مفهوم صلاحیت قاعده‌گذاری به‌خصوص آیین‌نامه‌های اجرایی است. هر دوی این‌ها بیانگر صلاحیت تصمیم‌گیری نوعی قوه‌ی مجریه است که به نص اصل ۱۳۴ مستلزم همکاری وزیران در این خصوص است. شایان ذکر است، هنگامی که رئیس‌جمهور آیین‌نامه‌های اجرایی را تنها با همکاری هیأت وزیران می‌تواند تدوین کند، به‌دلیل درگیری هرچه بیشتر آیین‌نامه‌های مستقل با حقوق و آزادی شهروندان، وی به طریق اولی صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های مستقل را نخواهد داشت. خاطر نشان می‌شود هرچند با بازنگری قانون اساسی ضمن حذف مقام نخست‌وزیری و تبدیل قوه‌ی مجریه سهرکنی به دورکنی، ریاست هیأت وزیران از نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور تغییر یافت، موضوعی که در این زمینه پیش و پس از بازنگری ثابت و بدون تغییر مانده، عدم صلاحیت ریاست هیأت وزیران در وضع آیین‌نامه‌ها به‌نحو مستقل است. در مجموع، این گزاره‌ی اصل ۱۳۴ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «رئیس‌جمهور [با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. مؤید و قرینه‌ای بر برداشت عدم صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور مستفاد از اصل ۱۳۸ قلمداد می‌شود».

گزاره‌ی ابتدایی اصل که بیانگر ریاست رئیس‌جمهور به منظور نظارت بر هیأت وزیران و هماهنگی تصمیمات و هدایت جلسات، مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها در آن هیأت است، بر صلاحیت ضمنی وضع قاعده دلالت نمی‌کند. لازمه‌ی نظارت و هماهنگ‌سازی، وضع آیین‌نامه نیست. رئیس‌جمهور صلاحیت دارد تا به اشکال مختلف، مقدمات هماهنگی امور قوه‌ی مجریه را فراهم آورد. صلاحیت عزل وزرا از سوی رئیس‌جمهور و صدور بخشنامه از جمله ابزارهایی است که رئیس‌جمهور می‌تواند در ایجاد هماهنگی تصمیمات وزرا از آن‌ها بهره‌برد (آیین‌نامه نگینی، ۱۳۹۵: ۳۳). از طرفی نهاد ریاست جمهوری ابزار دیگری برای انجام وظیفه‌ی مزبور است. نهاد ریاست جمهوری مشاور رئیس‌جمهور است و او را در انجام وظایف و هماهنگ کردن عملیات وزارتخانه‌ها و نظارت بر آن‌ها یاری می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۸).

نتیجه‌گیری

مفهوم صلاحیت از مفاهیم کلیدی حقوق عمومی، عبارت است از وضعیت حقوقی مشخصی که برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود و وی به‌واسطه‌ی آن در انجام برخی اقدامات توانمند می‌گردد. صلاحیت‌ها گاه به‌طور صریح در قانون ذکر شده و گاه از لوازم ضروری اجرا و اعمال صلاحیت‌های تصریح شده است و به‌نحو صریح در قانون ذکر نشده است. در خصوص صلاحیت‌های ضمنی باید دقت داشت که آن‌ها را به‌نحو موسع تفسیر نکرده و به موارد متیقن بسنده کنیم. یکی از صلاحیت‌های مقامات اداری، وضع قاعده و مقررات دولتی است. مقامات صلاحیت‌دار وضع قاعده به موجب قانون اساسی، هیأت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است. در این اصل به‌صراحت نامی از رئیس‌جمهور به میان نیامده است. تفسیر شورای نگهبان بیانگر مفهوم حصر از اصل ۱۳۸ است. از طرفی جعل صلاحیت مقررات‌گذاری برای رئیس‌جمهور توسط قانون عادی، مغایر و مخالف با قانون اساسی است، چراکه این صلاحیت به تصریح در قانون اساسی به مقامات دیگری واگذار شده است. اصل حاکمیت قانون و عدم صلاحیت نیز توسعه‌ی مقامات صالح مقررات‌گذار به رئیس‌جمهور را مجاز نمی‌داند. مذاکرات مجلس خبرگان و شورای بازنگری قانون اساسی نیز تلویحاً با عدم بحث در خصوص مقامات صلاحیت‌دار قاعده‌گذار، بر برداشت حصر صحنه می‌گذارد. بر این اساس، اصل ۱۳۸ صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع قاعده را به‌صورت صریح اثبات نمی‌کند. برخی اصول دیگر قانون اساسی مانند اصول ۱۱۳ و ۱۲۶ و ۱۳۴ نیز توان اثبات صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور به‌نحو ضمنی را ندارند. اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور را مقام پاسدار قانون اساسی معرفی می‌کند و ابزارهایی را به موجب قانون عادی برای انجام این مسئولیت در اختیارش می‌گذارد. حق تذکر، اخطار، نظارت، کسب اطلاع، بازرسی از اقدامات و اختیارات این مقام است. با توجه به نظرهای شورای نگهبان در مورد این اصل و ابزارهای موجود برای اعمال اختیارات رئیس‌جمهور، نمی‌توان اصل ۱۱۳ را به‌نحو ضمنی مشعر صلاحیت قاعده‌گذاری رئیس‌جمهور تلقی کرد. رئیس‌جمهور به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره‌ی آن‌ها را به دیگری واگذار کند. لازمه‌ی مدیریت و ریاست بر سازمان یا اداره یا نهاد، اتخاذ تصمیم است، اما نه لزوماً در قالب آیین‌نامه. رئیس‌جمهور می‌تواند با اتخاذ تصمیم، تأیید مصوبات شورای عالی اداری و توسعه‌ی مدیریت، ریاست شورای عالی اداری، ابلاغ بودجه، امضای لایحه‌ی بودجه و سکان‌داری و

هماهنگی میان دستگاه‌های قوه‌ی مجریه، مسئولیت اداره‌ی امور مزبور در اصل ۱۲۶ را انجام دهد. به موجب اصل ۱۳۴ مسئولیت ریاست هیأت وزیران و نظارت و هماهنگ‌سازی تصمیمات آن به عهده‌ی رئیس‌جمهور است. لازمه‌ی انجام این مسئولیت وضع آیین‌نامه نیست، بلکه صلاحیت عزل وزرا از سوی رئیس‌جمهور و صدور بخشنامه و نهاد ریاست جمهوری از جمله ابزارهایی است که رئیس‌جمهور می‌تواند در ایجاد هماهنگی تصمیمات وزرا از آن‌ها بهره‌برد. بنابراین به موجب قانون اساسی، رئیس‌جمهور به‌صورت مستقل نمی‌تواند به وضع قاعده‌پردازد و تنها به‌عنوان عضوی از هیأت دولت با همکاری وزرا می‌تواند نظرهای خویش را در قالب آیین‌نامه به منصفی ظهور برساند.

یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه‌ی بیشتر رک: هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹)، آیین‌های رسیدگی در حقوق اداری (مطالعه‌ی تطبیقی)، تهران: خرسندی، چ اول؛ هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۸)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت)، تهران: خرسندی، چ اول؛ گرجی، علی‌اکبر و یونس فتحی (۱۳۹۱)، «مطالعه‌ی تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله‌ی حقوقی دادگستری، ش ۷۸، صص ۲۱۱-۲۴۶؛ مشهدی، علی و آیت‌الله جلیلی مراد (۱۳۹۲)، «دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه»، مجموعه مقالات اندیشه‌ی حقوق اداری، تهران: مجد، چ اول.
۲. تبصره‌ی ۷ مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس می‌تواند آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کند. . .»
۳. مواد مربوط عبارت است از:
ماده‌ی ۱۳- «به‌منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد».
- ماده‌ی ۱۵- «به‌منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را دارد».
۴. برای مطالعه‌ی بیشتر رک: مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۴)، «قانون اساسی و سرگذشت رئیس‌جمهور»، ماهنامه‌ی زمانه، ش ۳۳، صص ۵۵-۶۲؛ تقی‌زاده، جواد و مظفر علیکرمی (۱۳۹۱)، «مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله‌ی مطالعات حقوقی، ش ۶، صص ۱-۳۰؛ اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نقش رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی»، مجله‌ی دین و ارتباطات، ش ۲۴، صص ۷-۳۲؛ علم‌الهدی، سید حجت‌الله و امیرحسین اصل‌زعیم (۱۳۹۱)، «بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی»، مجله‌ی مطالعات حقوقی دولت اسلامی، ش ۴، صص ۷۹-۱۰۹؛ رحمت‌الهی، حسین و وحید ملکی (۱۳۹۰)، «ماهیت حقوقی و محدوده‌ی مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۱۵، صص ۶۸-۸۵.
۵. هرچند در اعتبار و جایگاه حقوقی مصوبات شوراهای عالی و اینکه مصوبات آن‌ها در سلسله‌مراتب قوانین در کجا قرار دارند، بحث و اختلاف نظر است.

منابع و مأخذ

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نقش رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی»، مجله‌ی دین و ارتباطات، ش ۲۴، صص ۷-۳۲.
- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: خرسندی، چ اول، ج ۲.
- آیینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵)، گزارش پژوهشی با عنوان واکاوی مفهومی کلیدواژگان چند معنا در قانون اساسی، مدخل «نظارت»، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- تقی‌زاده، جواد و مظفر علی‌کرمی (۱۳۹۱)، «مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله‌ی مطالعات حقوقی، ش ۶، صص ۱-۳۰.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران: خرسندی، چ اول.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۳)، «گستره‌ی صلاحیت آیین‌نامه‌سازی قوه‌ی مجریه از منظر حقوق عمومی»، مجله‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۶، صص ۳۲-۵۴.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۸)، اصول حقوق اداری، (در پرتو آرای دیوان عدالت)، تهران: خرسندی، چ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۲)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چ سیزدهم.
- رحمت‌الهی، حسین و وحید ملکی (۱۳۹۰)، «ماهیت حقوقی و محدوده‌ی مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۱۵، صص ۶۸-۸۵.
- رستمی، ولی (۱۳۹۲)، مطالعه‌ی تطبیقی جایگاه رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی، چ اول.
- زارعی، محمدحسین و جواد محمودی (۱۳۹۱)، «تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی انگلستان و فرانسه»، مجله‌ی تحقیقات حقوقی، ش ۵۵، صص ۸۹-۱۳۷.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ پانزدهم.
- علم‌الهدی، سیدحجت‌الله و امیرحسین اصل‌زعیم (۱۳۹۱)، «بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی»، مجله‌ی

- مطالعات حقوقی دولت اسلامی، ش ۴، صص ۷۹-۱۰۹.
- فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- گرچی، علی‌اکبر و یونس فتیحی (۱۳۹۱)، «مطالعه‌ی تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله‌ی حقوقی دادگستری، ش ۷۸، صص ۲۱۱-۲۴۶.
- گرچی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی ششم (۱۳۸۶)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان و نشر دادگستر، چ اول.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۴)، «قانون اساسی و سرگذشت رئیس‌جمهور»، ماهنامه‌ی زمانه، ش ۳۳، صص ۶۲-۵۵.
- مشهدی، علی و آیت‌الله جلیلی مراد (۱۳۹۲)، «دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه»، مجموعه مقالات اندیشه‌ی حقوق اداری، تهران: مجد، چ اول.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران: اطلاعات، چ اول.
- واعظی، مجتبی (۱۳۸۹)، «مطالعه‌ی تطبیقی صلاحیت وضع آیین‌نامه با تأکید بر نظام‌های حقوقی فرانسه و ایران»، مجله‌ی نامه‌ی مفید، ش ۷۹، صص ۱۳۹-۱۶۲.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)، «تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری»، مجموعه مقالات اندیشه‌ی حقوق اداری، تهران: مجد، چ اول.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، چ اول.
- هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹)، آیین‌های رسیدگی در حقوق اداری (مطالعه‌ی تطبیقی)، تهران: خرسندی، چ اول.