

آسیب‌شناسی مفهومی معاونان رئیس جمهور:

تعارض نظریه و عمل^۱

دکتر امیر اسلامی تبار *

چکیده

در اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ویژه در اصل ۱۲۴، واژه «معاون رئیس جمهور» به کار رفته است؛ واژه ای که به لحاظ معنا و مفهوم حقوقی دربردارنده بار معنایی خاصی است که دلالت بر عدم استقلال معاون از جنبه های مختلف در برابر مقام مافوق (رئیس جمهور) دارد. با نگاهی به رویه عملی و فعلی نهادهای مربوطه، دو نوع نهاد معاونت در قوه مجریه ملاحظه می گردد؛ از یک سو سازمانهایی همچون سازمان انرژی اتمی، در بدنه قوه مجریه به وجود آمده اند که رئیس آنها در جایگاه معاون رئیس جمهور تعریف گردیده است. از سوی دیگر برخی معاونتها نظیر معاونت پارلمانی رئیس جمهور، به اعتبار شأن معاون شکل گرفته اند. مقاله حاضر به بررسی برداشتهای نهادهای ذیربط از مفهوم عبارت «معاون رئیس جمهور» و مطابقت یا مغایرت این برداشتها در مواردی با مفهوم صحیح واژه «معاون» پرداخته و چنین نتیجه می گیرد که نظام قانونگذاری کشور به نحو شایسته ای نتوانسته است معنا و مفهوم حقوقی چنین واژه ای را در سطور قوانین مربوطه بگنجانند. در نتیجه برداشت او با مفهوم صحیح معاون که مورد تصریح معدودی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز بوده است، مغایرت دارد.

کلید واژگان: معاون رئیس جمهور، قانون اساسی، قانون گذار عادی، شورای بازنگری قانون اساسی، شورای نگهبان.

از جمله معضلات و مشکلات پیش روی نظام اجرایی کشور در دهه اول انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، «مسأله چندگانگی در قوه مجریه» بود که در نتیجه آن، «تمرکز در قوه مجریه» از موضوعاتی بود که در «شورای بازنگری قانون اساسی» مورد بازنگری قرار گرفت. از مهم ترین موضوعات چنین تمرکزی، بحث «معاونان رییس جمهوری» بوده که منجر به شکل گیری اصل ۱۲۴ اصلاحی قانون اساسی گردید. عدم پیشینه نظری چنین مقوله ای (معاونان رییس جمهور) در نظام قانونگذاری اساسی ایران از زمان انقلاب مشروطه و موجودیت عملی چنین مقامی برای نخست وزیر از همان دوران انقلاب مشروطه، موجب تصویب قوانین متعددی در این خصوص گردیده است؛ قوانینی که به نظر می رسد حداقل به درستی معنا و مفهوم حقوقی واژه «معاون» را در قوانین مربوطه جای نداده اند.

مروری به ادبیات نوشتاری در خصوص موضوع اصلی این پژوهش حاکی از آن است که معدود مقالات و تحقیقاتی که حول این موضوع صورت گرفته است حاکی از آن است که هر چند که عناوین چنین نوشتارهایی درباره معاونان رییس جمهور بوده است اما نگاه آن ها، موضوع آن ها و سوالات مطروحه برای آن ها متفاوت از نوشتار حاضر بوده است.^۲

در خصوص اهمیت و ضرورت تحقیق حاضر باید گفت که عدم پرداختن به مفهوم حقوقی واژه «معاون» رییس جمهور در نظام پژوهشی کشور، از مهم ترین دلایل ضرورت انجام تحقیق حاضر می باشد که می تواند برخی از زوایای مبهم یا مجمل یا اختلافی اصل را برطرف نموده و در تنقیح بیشتر دیدگاه مجموعه نظام اجرایی و تقنینی مؤثر باشد. اهمیت موضوع زمانی دو چندان می گردد که علیرغم تصویب اصل ۱۲۴ اصلاحی و اشاره برخی از اعضای «شورای بازنگری قانون اساسی» به بار معنایی و مفهومی این کلمه، در ادامه قانونگذار عادی به همان سیاق و رویه سابق برداشتی از این واژه، روش خویش را ادامه داده و شورای نگهبان نیز به تأیید چنین مصوباتی پرداخته است. چنین وضعیتی نشانگر آن است که تا چه اندازه چنین رویه ای موجب دوری نظر از عمل گردیده است؛ در حالی که تحقیق حاضر در صدد آشتی نظر و عمل راجع به مفهوم «معاون رییس جمهور» می باشد.

در پژوهش پیش رو به دو سوال اصلی و چند سوال فرعی پاسخ داده می شود. سوالات اصلی: آیا نظام قانونگذاری ایران برداشت درستی از واژه «معاون» رییس جمهور یا نخست وزیر داشته است؟ رویه قانونگذار فعلی چگونه است؟ در ادامه سوالات پیرامونی از این قرار است: آیا کلیت نظام برداشت واحدی از این مفهوم به دست داده اند؟ نگاه قانون اساسی به این موضوع چیست؟ مصوبات مجلس به چه نحو بوده است؟ اعلام نظرهای شورای نگهبان، اظهارنظرهای اعضای شورای بازنگری، و دیدگاه حقوقدانان چه بوده است؟ آیا برداشت قانونگذار عادی همسو با قانونگذار اساسی بوده است؟ رویه دولت در این خصوص چگونه بوده است؟

با نگاه به این سوالات، تحقیق حاضر در دو بخش تنظیم می گردد. در بخش اول به ضرورات مفهوم شناختی عبارت «معاونان» رییس جمهور پرداخته که در آن ضمن تبیین تقسیم بندی های قابل ارائه از انواع معاونان رییس جمهور

۲. برای نمونه در مقاله ای با عنوان «نحوه ی پاسخگویی معاونان رئیس جمهور در نظام حقوق اساسی ایران (مطالعه تطبیقی)»، نویسندگان محترم آن با بررسی برخی نظام های حقوقی، راجع به چگونگی پاسخگویی سیاسی معاونان رییس جمهور یا نخست وزیر، در صدد مقایسه آن ها با چگونگی پاسخگویی سیاسی معاونان رییس جمهوری ایران برآمده اند. جهت مطالعه آن رجوع به: (شعبانی و مرکز مالمیری، ۱۳۸۹).

به تحلیل آسیب شناختی موضوع پرداخته می شود. در بخش دوم نیز رویه ها و نظریه ها به بحث گذاشته می شود و در آن ضمن تبیین رویکردهای نظری، اظهارات شورای بازنگری، دیدگاه های شورای نگهبان و مصوبات مجلس و رویه رییس جمهوری در خصوص موضوع این تحقیق به بحث گذاشته می شود.

۱. ضرورات مفهوم شناختی و تبعات آن

مروری بر پیشینه واژه «معاون» یا «معاونان» رییس جمهور گویای تازگی آن ها در سطح قانون اساسی ایران است هر چند در مطالب حقوق اساسی نمی توان چنین ادعایی را داشت. به نحوی که گفته می شود تا بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، نهادی با این عنوان مسبق به سابقه نبوده است.^۳ در عمل نیز از همان ابتدای انقلاب مشروطه چنین کارکردی با نهادهایی چون «معاونت یا وزیر مشاور» تا قبل از ۱۳۶۸ در نهادهای نخست وزیری و ریاست جمهوری وجود داشته است. در واقع وجود چنین نهادی را باید ناشی از تنوع در وظایف و اختیارات چنین مقامی قلمداد نمود که از طریق اسناد بالادستی و اسناد پایین دستی به مشارالیه در نظر گرفته شده است که البته در خصوص قابل واگذار بودن یا نبودن وظایف وی به معاونانش اختلاف نظر وجود داشته است.^۴ پس از بازنگری، برای اولین بار در قانون اساسی در سلسله مراتب قوه مجریه، نهاد معاونت رییس جمهوری شناسایی گردید. ضرورات بحث مفهومی بیشتر از آن روست که در منطوق قانون اساسی فعلی از دو نوع معاونت صحبت به میان آمده و همچنان که در ادامه خواهیم دید در مذاکرات شورای بازنگری اساساً در خصوص یک نوع آن بحث گردیده است و متن اصول قانون اساسی نگاه واحدی به آن ها راجع به وظایف و صلاحیتشان نداشته است. این عدم توازن زمانی اهمیت دوجندانی می یابد که ملاحظه می کنیم از دهه های گذشته قانونگذار عادی نیز نهادها و سازمان هایی را ایجاد نموده و ریاست آن ها را به عنوان معاونان رییس جمهور معرفی نموده است. بر این اساس وضعیت فعلی معاونان رییس جمهور را از دو منظر سلسله مراتبی و شخصی — سازمانی تقسیم می نمائیم.

۱-۱. تقسیم از منظر سلسله مراتبی

از این نگاه در بین معاونان رییس جمهوری نوعی ارتباط سلسله مراتب اداری فرض می گردد، به نحوی که مطابق اصول حقوقی، پایین دست از بالا دست در یک رابطه طولی و عمودی تبعیت می نماید.^۵ با در نظر گرفتن مذاکرات مطروحه در شورای بازنگری قانون اساسی، نظر حقوقدانان و به ویژه منطوق قانون اساسی از این منظر دو دسته نهاد معاونان از همدیگر قابل تشخیص است.

۱-۱-۱. معاون اول

به صراحت اصل ۱۲۴ معاون اول در صدر معاونان رییس جمهوری قرار دارد به نحوی صلاحیت وی به صراحت ذیل اصل مذکور هماهنگی سایر معاونت ها می باشد. چنین نگاهی از جانب قانونگذار اساسی، مشارالیه را در جایگاه «سر

^۳ در خصوص پیشینه تاریخی معاونت نخست وزیری و رئیس جمهور بنگرید به: (دولت رفتار و آقایی طوق، ۱۳۹۱، صص ۱۵۹ - ۱۵۷).

^۴ صفایی فر احمد (۱۳۸۵)، بررسی واگذاری وظایف قانونی رئیس جمهور به معاونین، مجله دادرسی، شماره ۶۰، صص ۶-۱.

^۵ انصاری ولی الله، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران؛ نشر میزان، صص ۱۵۶-۱۵۵.

معاونان رییس جمهور» قرار داده و اختیار اداره هیأت وزیران و هماهنگی بین وزیران را با موافقت رییس جمهور دارا گردیده است.^۶ اهمیت جایگاه وی در بدنه قوه مجریه زمانی دو چندان می گردد که به سایر اصول قانون اساسی نیز نگاهی انداخته و توجه نمائیم که در اصل ۱۳۱ وی تا مرز مقام ریاست جمهوری، هر چند بطور موقت، فاصله چندانی نداشته و چه بسا با حدوث یکی از موارد اصل مذکور مشارالیه در پست ریاست جمهوری قرار گیرد. اتفاقاً در شورای بازنگری قانون اساسی اعضا به این مسأله توجه داشته و حساسیت نشان داده اند و بر این اساس بوده است که برخی از اعضا معتقد به لزوم کسب رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی برای کاندیدای این مقام بودند.^۷

۱-۲-۱. سایر معاونان

این دسته معاونان بدون حصر عنوان در اصولی همچون ذیل اصل ۱۲۴ و ۷۰ قانون اساسی ذکر گردیده اند بدون آن که چارچوب وظایف و صلاحیتشان در قانون اساسی ذکر شده باشد. در کنار چنین صراحتی، مروری بر سوابق قانونگذاری عادی و عملکرد خود قوه مجریه و در این اواخر عملکرد نهادهایی خارج از سه قوه، گویای ایجاد معاونت هایی برای رییس جمهوری بوده است. از نگاه سلسله مراتب هنجار حقوقی به نظر می رسد تمامی این معاونت ها در یک ارتباط هم عرض با هم و در ارتباط طولی با معاون اول قرار داشته باشند و از آنجایی که از نکته نظر اصول حقوق عمومی حیث معاونت مستقل از رییس نمی باشد؛ در این صورت سر معاون نیز خود وابسته به رأی و نظر رییس جمهور فرض می گردد. چنین دیدگاهی نزد اعضای شورای بازنگری نیز مورد تأکید قرار گرفته و معاونان به مثابه بازوان رییس جمهور برای انجام انبوه وظایف و مسئولیت های متنوع وی ذکر گردیده اند.^۸

۱-۲-۲. تقسیم از دیدگاه شخصی - سازمانی

از نگاه توصیفی دیگر، معاونت های رییس جمهوری در وضعیت کنونی دچار ناهمگنی هستند. به نحوی که در یک طیف نهاد معاون اول را داریم که به اعتبار جایگاه شخص معاون نهاد معاونت شکل گرفته است. در طیف دیگر، معاونت هایی را ملاحظه می کنیم که عمدتاً به لحاظ شأن سازمانی شان در سلسله مراتب سازمان های کشوری به عنوان شخصیت حقوقی مستقل معروف هستند. بر این اساس و از این منظر، معاونان رییس جمهور را در دو دسته به قرار آتی تقسیم می کنیم. تبیین این تقسیم بندی از نگاه حقوقی، از این نظر مفید خواهد بود تا چالش های مطروحه در خصوص شأن حقوقی آن ها به بحث گذاشته شود.

۱-۲-۱. معاونت ناظر بر فرد

این نوع از معاونت رییس جمهور را به این دلیل به چنین عنوانی نام گذاری می کنیم که در ادبیات حقوقی، شأن حقوقی فرد منتخب و مقام تعریف شده بیش از شأن سازمانی اش دارای اهمیت می باشد. به نحوی که سازمان به وجود

^۶. هاشمی سید محمد، (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان، ص ۲۸.

^۷. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، جلد دوم، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۰۳۳-۱۰۳۲.

^۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، صص ۱۰۳۱-۱۰۳۰.

آمده به اعتبار جایگاه حقوقی آن مقام شکل گرفته و اصولاً نمی توان از نکته نظر حقوقی برای چنین سازمانی، شخصیتی مستقل از رییس جمهوری فرض نمود. چرا که در این جا حیث معاون همان حیث رییس جمهور بوده و تبعاً چون فرد معاون مستقل از رییس جمهور نیست؛ پس نمی توان برای سازمان تحت امرش نیز شخصیت مستقلی تصور نمود. نتیجه این که با آمدن چنین فرد و مقامی سازمان تحت امرش شکل گرفته و به محض رفتن (یعنی حذف چنین پست معاونتی)، سازمان دلیل وجودی و حقوقی خویش را از دست خواهد داد. برای نمونه زمانی که با صلاحدید رییس جمهور وقت دولت نهم، پست «معاون رییس جمهور در امور اجرایی» به وجود آمد؛ تبعاً سازمان تحت فعالیت چنین مقامی برای رتق و فتق امور مربوط به چنین پستی نیز شکل گرفت و به محض حذف چنین معاونی از مجموعه معاونت های ریاست جمهوری، نهاد موضوع چنین فعالیتی نیز موضوعیت خویش را از دست داد. گفته می شود در حال حاضر معاونت های ناظر بر فرد و مقام شامل پنج تا به نامهای «معاون امور حقوقی رییس جمهور»، «معاون امور مجلس رییس جمهور»، «معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور»، «معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی رییس جمهور» و «معاون علمی و فناوری رییس جمهور» می باشد که تمامی آن ها از معاونت های ایجاد شده توسط رییس جمهور می باشند.

از نگاه تحلیلی می توان گفت که همه آن ها در چارچوب اصل ۱۲۴ قانون اساسی قرار داشته و از این حیث نمی توان ایراد حقوقی بر آن ها گرفت. چرا که این رییس جمهور است که تشخیص می دهد کدام معاونت با کدام اختیارات شکل گرفته یا حذف گردد؛^۹ یعنی تشخیص ایجاد یا عدم ایجاد آن ها یا حذف هر کدام از آن ها، چگونگی انتخاب آن ها و تبیین وظایف و صلاحیت های آن ها در محدوده صلاحیت های گزینشی رییس جمهور قرار دارد. ناگفته پیداست که چنین نهادهایی صرفاً در چارچوب اختیارات و مسئولیت های رییس جمهور قابل شکل گیری و فعالیت می باشند نه در گستره صلاحیت های ذاتی سایر مقامات و مراجع اعم از هر یک از وزارتخانه ها، قوه مقننه یا قوه قضائیه و یا هر نهاد دیگر. نکته نهایی این که از نکته نظر اصول حقوق عمومی، جنس چنین نهادهایی از جنس «تفویض اختیار» بوده و قواعد ناظر بر واگذاری اختیارات بر چنین نهادهایی نیز اعمال می گردد؛ برای نمونه فقط بخشی از اختیارات قابل واگذاری به معاون است نه همه آن ها.^{۱۰}

۲-۱-۲. معاونت ناظر بر سازمان

معاونت های مرتبط با سازمان، آن چنان که از اسمش پیداست، به مجموعه معاونت های رییس جمهوری گفته می شود که دارای جایگاه و شأن سازمانی در مجموعه دستگاه های کشوری می باشند. به نحوی که واجد شخصیت حقوقی مستقل از ریاست جمهوری می باشند. در حال حاضر فهرست این سازمان ها شامل «سازمان حفاظت محیط زیست»، «سازمان انرژی اتمی ایران»، «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری»، «بنیاد شهید و امور ایثارگران» و «بنیاد ملی نخبگان» می باشند.

از نگاه تحلیل مقایسه ای می توان گفت تفاوت این دو دسته معاونت های رییس جمهور در درجه نخست؛ در دارا بودن یا نداشتن شخصیت حقوقی آن ها می باشد به صورتی که نهادهای نوع اول فاقد شخصیت حقوقی، سازمانی و شاید مالی مستقل بوده، در حالی که نهادهای نوع دوم دارای شخصیت حقوقی، سازمانی و مالی مستقل می باشند. دوم؛ ایجاد

^۹. برای دیدن نظر موافق بنگرید به: (مدنی، ۱۳۷۳، ص ۳۰۵ و عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۷۱۵).

^{۱۰}. طباطبائی مؤتمنی منوچهر (۱۳۷۸)، حقوق اداری، تهران: سمت، ص ۴۸.

و فعالیت معاونت های ناظر بر سازمان، به غیر از مورد آخر (یعنی رییس بنیاد ملی نخبگان)، با مصوبه قانونگذار عادی به وجود آمده است در حالی که ایجاد معاونت های ناظر بر فرد، یکی از آن ها شأن قانون اساسی (معاون اول رییس جمهور) و بقیه جایگاه مقرراتی (معاون امور حقوقی، معاون امور مجلس، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی، معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی و معاون علمی و فناوری رییس جمهور) دارد.

از منظر تحلیل انتقادی می توان نگاه ها را متوجه معاونت های ناظر بر سازمان متمرکز نمود؛ چرا که از یک طرف برای این سازمان ها شخصیت حقوقی مستقل تعریف گردیده است و از طرفی رییس آن ها به عنوان معاون رییس جمهور قرار داده شده اند. نتیجه منطقی چنین چینی این خواهد بود که سازمان مربوطه به عنوان نهاد معاونت رییس جمهور به حساب آید. نکته اینجاست که در ادبیات حقوقی وقتی که از واژه «معاون» استفاده می شود در واقع نظر بر عدم استقلال آن مقام در شئون مختلف می باشد. در تأیید این استدلال همچنان که در مذاکرات شورای بازنگری گفته شده است حیث معاون، حیث مستقلی از رییس جمهوری نبوده و نمی تواند باشد.^{۱۱}

در کنار چنین اظهاراتی از جانب اعضای این شورا،^{۱۲} ملاحظه می شود چه قبل از بازنگری و چه پس از آن، سازمان هایی با تصویب قانونگذار عادی و شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان معاونت های زیر مجموعه رییس جمهوری درآمده است که این امر از دو نظر جای انتقاد دارد. نخست این که استقلال حقوقی این سازمان ها با شأن معاونتی آن ها قابل جمع نمی باشد؛ یعنی اگر شخصیت مستقل حقوقی آن ها را بپذیریم در این صورت نمی توانیم شأن معاونتی آن ها را بپذیریم چرا که حیث معاون همان شأن رییس است و بر عکس آن، اگر جایگاه معاونتی برای آن ها قائل بشویم تبعاً نمی توانیم برای آن ها شخصیت جداگانه ای از رییس جمهور تصور کنیم. در حالی که ملاحظه می کنیم قانونگذار عادی چه قبل از بازنگری و چه پس از آن، به کرات این خلط حقوقی را دچار گردیده است. شاید استدلال گردد که چنین مصوباتی در راستای اصل هفتم قانون اساسی، آنجا که مقرر گردیده است «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل ... می تواند قانون وضع کند» می باشد. در مقابل می توان پاسخ داد که اتفاقاً ذیل همان اصل حدود اختیارات مجلس را محدود به «...حدود مقرر در قانون اساسی...» نموده است و البته از جمله مصرحات قانون اساسی اصل ۱۲۴ می باشد که در آن صراحتاً اختیار مذکور را منحصرأ به مقام رییس جمهور تخصیص داده است. دوم این که حدود این مداخله به همین جا ختم نگردیده است و در کنار پیش بینی مقام معاونت برای رییس جمهور، برخی از مصوباتش در راستای قبض و بسط اختیارات مذکور در اصل ۱۲۴ پیش رفته است به نحوی که در «قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی» مصوب سال ۱۳۷۷ رئیس این بنیاد معاون رییس جمهور و بوده که تحت نظارت عالی مقام معظم رهبری قرار دارد.^{۱۳} سوم این که در کنار قانونگذار عادی، نهادهای دیگری، اقدام به وضع مصوباتی در جهت پیش بینی معاونت برای

۱۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، ص ۱۰۴۲.

۱۲. در کنار چنین اظهاراتی از جانب اعضای شورا، در مذاکرات شان ظاهراً به این نکته حقوقی توجه نگردیده و مخبر کمیسیون با تأیید ضرورت تحت نظر بودن سازمان های انرژی اتمی و حفاظت محیط زیست به عنوان معاونت نخست وزیری، رویه گذشته قانونگذار عادی را مورد تأیید قرار داده و استدلالشان حول اهمیت این سازمان ها بوده است که ضرورت فعالیت مستقیم آن ها را زیر نظر نخست وزیری توجیه نموده است. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، صص ۱۰۳۰ - ۱۰۲۹).

۱۳. برزگر خسروی محمد و سید حجت الله علم الهدی، شهرپور (۱۳۹)، نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه اول: «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رییس جمهور به جای وزارتخانه ها»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۳۱، صص ۲۶-۲۵.

رییس جمهور برآمده اند. مشخصاً در این خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل ذکر است که برابر مصوبه آن «بنیاد ملی نخبگان» شکل گرفته است. مطابق ماده پنج اساسنامه آن، «رییس بنیاد معاون رییس جمهور است».^{۱۴} نکته انتقادی در اینجا این است که شورای عالی انقلاب فرهنگی با چنین مصوبه ای اصل ۱۲۴ را نقض نموده و تکالیفی را بر رییس جمهور بار نموده است، در حالی رییس جمهور در چارچوب اصل مذکور دارای صلاحیت گزینشی است. البته شاید بتوان به این انتقاد این گونه پاسخ داد که به هر حال رییس جمهور خود رییس این شورا بوده و در تصویب این مصوبه جایگاه ریاست را داشته است لذا نمی توان ایرادی بر چنین مصوبه ای نمود. چنین پاسخی به دو دلیل شکلی و ماهوی نمی تواند درست باشد. دلیل شکلی آن است که اصل ۱۲۴ در خصوص صورت مسأله تعیین معاونان رییس جمهور، طی فرآیند در چنین نهادی (شورای عالی انقلاب فرهنگی) را پیش بینی ننموده است و البته رعایت چنین فرآیندی اختیارات شکلی رییس جمهور را به تبع واژه «می تواند» در صدر اصل مذکور به چالش کشانده باشد. دلیل ماهوی نیز ناظر بر چگونگی تصویب چنین مصوبه ای می باشد که در آن اکثریت اعضای شورا که ترکیبی از شخصیت های حقیقی و حقوقی مستقل از رییس جمهور می باشند و مصوبات آن بر اساس اکثریت عددی اعضا صورت می گیرد، دایره انتخابی اصل ۱۲۴ رییس جمهور را نقض کرده و در نتیجه آن اختیارات ماهوی رییس جمهور را به تبع واژه «می تواند»، ذکر شده در اصل بالا را، با چالش مواجه ساخته است.

۲. نظریه ها و رویه ها

در اینجا ابتدا به تبیین اظهارات مطروحه در شورای بازنگری قانون اساسی و نگاه قانونگذار اساسی پرداخته و در ادامه نظریه های شورای نگهبان و قانونگذار عادی مورد بحث قرار می گیرد.

۲-۱. نظریه های مطروحه در خصوص مفهوم معاونان رییس جمهور

از این منظر ابتدا مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، به مثابه بسترها و زمینه های حقوقی شکل گیری نهاد معاونت رییس جمهور در سطح قانون اساسی، مورد بررسی قرار گرفته و سپس نگاه قانونگذار اساسی در خصوص موضوع معنونه به بحث گذاشته می شود.

۲-۱-۱. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

از آنجایی که قبلاً در سطح قانون اساسی، نظام حقوقی ایران فاقد سابقه طرح بحث معاونت رییس جمهوری بوده است، در نتیجه با طرح اولیه آن در شورای بازنگری، عکس العمل هایی در قالب موافقین و مخالفین طرح مبحث معاونان رییس جمهوری به وجود آمد. مذاکرات مطروحه گویای آن است که اعضای شورای مذکور عموماً به بار معنایی آن توجه نموده اند. در اثنای مذاکرات بیش از آن که توجهات به معنا و مفهوم معاون باشد به شیوه انتخاب، گستره اختیارات

^{۱۴}. البته در حال حاضر عملاً ریاست بنیاد مذکور با معاون علمی و فناوری رییس جمهور می باشد. اما آنچه در اینجا مهم است این است که از نظر حقوقی، رییس چنین بنیادی به عنوان معاون رییس جمهور است. در نتیجه معاون گفته شده از نظر حقوقی به دو اعتبار معاون رییس جمهور به حساب می آید یکی از حیث معاون علمی و فناوری و دیگری به اعتبار رییس بنیاد ملی نخبگان.

معاون متوجه بوده است^{۱۵} و در بین معاونان رئیس جمهور عموماً مقام معاون اول مرکز توجهات فوق بوده است.^{۱۶} در کنار این مواضع، محدود نظرات ارائه شده گویای توجه آن ها به معنا و مفهوم معاون بوده است. حضرت آیت الله خامنه ای اظهار داشته اند: «... حیث معاونت... یعنی آن کسی که این شخص معاون اوست این در حقیقت کننده کار است».^{۱۷} و آقای عبدالله نوری اظهار داشته است: «... معاون از نظر ما یعنی کسی که تمام مسئولیت فعالیت او را از نظر قانونی رئیس به عهده دارد نه این که خودش مسئولیت خاصی را به عهده دارد... معاون وزیر عبارت است از فردی که اختیاراتی را از ناحیه وزیر می گیرد ولی تمام مسئولیت آن معاون را وزیر تقبل می کند... بر این اساس معاون چیزی نیست جز رئیس و لذا اختیارات را از ناحیه رئیس است که می گیرد...».^{۱۸}

به طور کلی در خصوص اظهارنظرهای ارائه شده نکات زیر حائز اهمیت حقوقی می باشند. نخست این که در سراسر مباحث نگاه اثبات گرایی حقوقی،^{۱۹} به ویژه در ادبیات گفتاری نمایندگان دولت، موج می زند و این البته به خاطر تجارب عملی حدود یک دهه آن ها در امورات اجرایی نشان از سیطره چنین رویکردی بر کلیت اندام نظام حقوقی ما می باشد؛ نتیجه محتوم چنین دیدگاهی در عرصه قانون نویسی، ضرورت مواد قانونی فراوان با دوراندیشی در خصوص زوایای مختلف هر یک از موضوعات مطروحه خواهد بود.^{۲۰} دوم این که رویکرد غالب در تصویب اصل ۱۲۴ گویای نگاه «ریاستی»^{۲۱} بوده است که در آن رئیس جمهور به عنوان رئیس و مدیر اول قوه مجریه نگریسته شده است. سوم این که هر چند در کلام برخی از اعضا به معنا و مفهوم واژه «معاون» توجه گردیده است اما در ادامه و به سرعت در حین بحث های دیگر این موضوع محو می گردد. با این حال اهمیت معنایی کلمه «معاون» در اصول بعدی و مشخصاً اصل ۱۲۶ مورد توجه صحیح قرار گرفته است.

۲-۱-۲. دیدگاه قانون اساسی

قانون اساسی ضابطه یا ضوابط مفهومی خاصی برای مفهوم معاونان رئیس جمهور در نظر نگرفته است و صرفاً در اصل ۱۲۴ از نظر شیوه انتخاب، اراده رئیس جمهور را شرط تعیین و انتصاب معاونان ذکر کرده است؛^{۲۲} بدون آن که موضع صریحی در خصوص مفهوم شناسی لفظ «معاون» بدست دهد. از نظر مدلول لفظ، آن چه که از صراحت واژه «می تواند» در اصل مذکور برمی آید، محدوده اختیار رئیس جمهور در تعیین یا عدم تعیین معاونان، چگونگی انتخاب آن ها،

^{۱۵} در خصوص دلیل وجودی این اصل در قانون اساسی در کنار برخی از اعضای شورای بازنگری بعضی از نویسندگان نیز انتقاداتی وارد نموده اند که البته توجیه موافقین وجود این اصل در قانون اساسی شاید از جنس بنیانی تری نشأت گرفته و آن همانا سیطره رویکرد پوزیتیویسم حقوقی بر اندام حقوقی کشور بوده باشد و اساساً موافقین اصل متعرض یا منکر ادعاهای مخالفین نمی باشند. راجع به یک نمونه از نویسندگان بنگرید به: (شریف، ۱۳۸۹).

^{۱۶} صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، ص ۱۰۲۹.

^{۱۷} صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، ص ۱۰۴۲.

^{۱۸} همان، ص ۱۰۴۰.

^{۱۹} legal Positivism

^{۲۰} برای ملاحظه نظرات اعضای شورای بازنگری در این خصوص بنگرید به: (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، صص ۱۰۳۵ - ۱۰۲۹).

^{۲۱} Presidential

^{۲۲} عمید زنجانی، همان، ص ۷۱۶.

و نیز تعداد آن ها در محدوده صلاحیت گزینشی وی قرار گرفته است. در کنار آن در اصل ۱۲۶ «امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور» به رییس جمهور اجازه واگذاری آن ها را به غیر - معاونین - داده است. در این صورت می توان گفت که برداشت قانونگذار اساسی از واژه «معاون» ناظر بر همان برداشت گفته شده برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی می باشد که در آن حیث معاون از نظر حقوقی وابسته به رییس فرض گردیده است.

به بیان دیگر، آنچه که از سیاق عبارات قانون اساسی به ویژه از واژگان «امور برنامه...»، «امور اداری...» و «برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد»،^{۲۳} بر می آید این است که حداقل قانونگذار در سطح منطوق اصول واژه «معاونان رییس جمهور» را به اعتبار فرد و مقام در نظر گرفته است که در آن بخشی از وظایف یا امور قانونی رییس جمهور به وی تفویض می گردد بدون آن که چنین تفویضی منجر به شکل گیری نهاد معاونت سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل از رییس جمهور گردد.

۲-۲. رویه های عملی

چه بسا در خصوص موضوعی عرصه های نظری و عملی به طور کامل بر همدیگر منطبق نباشند و نوعی از همسانی یا تشابه یا تفاوت و حتی تعارض مشاهده گردد. در این صورت می توان این سوال را مطرح کرد که آیا بین عالم نظر (یعنی مذاکرات شورای بازنگری و قانون اساسی) و عالم عمل (یعنی نظریه های تفسیری و مواضع شورا در قبال مصوبات مجلس) نگاه واحد و مشترکی راجع به مفهوم شناسی کلمه «معاون» رییس جمهور وجود دارد یا خیر؟ در تکاپو برای پاسخ، نظرات و مواضع شورای نگهبان، قانونگذاری عادی و قوه مجریه را که حائز اهمیت ترین مصداق برای فهم رویه فعلی جلوه می نمایند، به بحث گذاشته می شود.

۲-۲-۱. مواضع شورای نگهبان

شورای نگهبان به دو اعتبار رویه ساز و حتی می توان گفت که مهم ترین رویه ساز فهم معنا و مفهوم معاونان رییس جمهوری به حساب می آید؛ از یک طرف، فهم و برداشت رسمی از اصول قانون اساسی را در قالب «نظریه تفسیری» ارائه نموده و عینی می سازد و از طرف دیگر با نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی درستی یا نادرستی رفتار تقنینی مجلس را در مسیر مورد خواست قانون اساسی اعلام می دارد. در این صورت می توان گفت که شورای نگهبان گلوگاه رفتار و رویه عملی نظام قانونگذاری یا به بیان بهتر حلقوم نظام تقنینی کشور به شمار می رود. بر این اساس مهم ترین مرجع چنین رویه ای شمرده می شود. با این مقدمه سوال این است رویه شورای مذکور در خصوص مفهوم شناسی معاونان رییس جمهور چگونه است؟ مروری بر دو اعتبار «مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی»^{۲۴} و «مرجع اظهار نظر مصوبات مجلس شورای اسلامی»^{۲۵} بیانگر موارد زیر است.

اول) با مذاقه در نظرات شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی، نظر تفسیری خاصی راجع به تبیین مفهومی معاونان ملاحظه نمی گردد با این حال از مجموعه نظرات شورا در این باره، می توان برخی از ضوابط

^{۲۳}. اصول ۱۲۴ و ۱۲۶.

^{۲۴}. اصل ۹۸ قانون اساسی.

^{۲۵}. اصول ۹۳ تا ۹۶ قانون اساسی.

مفهومی را استنتاج نمود. نخست این که گستره اختیارات معاون محدود به چارچوب اختیارات رییس است. بر این اساس بود که شورای مذکور در سال ۱۳۶۰ به استناد اصول ۶۰ و ۱۳۳ و ۱۳۴ داشتن هرگونه تشکیلات اجرایی نظیر معاونت را زیر نظر نخست وزیر و رییس جمهور مغایر قانون اساسی اعلام نمود. در ادامه نیز در همین خط سیر استدلالی، در نظر تفسیری شماره ۵۳۵۳ - ق تاریخ ۱۳۶۲/۹/۲۱ اعلام نمود:

«تعیین ... معاون نخست وزیر به عنوان وزیر مشاور جهت عملیات اجرایی، مغایر قانون اساسی است.»
مخالفت شورا با صلاحیت اجرایی معاون نخست وزیر در نظریه های اعلامی سالهای ۱۳۶۳ و ۱۳۶۵^{۲۶} نیز ادامه داشته است.^{۲۷} چرا که ظاهراً برداشت شورا از اختیارات نخست وزیری این بوده است که وی شأن اجرایی مستقلی ندارد. دوم این که اعتبار تصمیمات معاونان رییس جمهور وابسته به شخص رییس جمهور است. بر این اساس در موضوع استعلامی توسط معاون اول رییس جمهوری وقت به شماره ۶۱۸۳۳/۲۰ تاریخ ۱۳۷۶/۵/۱۱ از شورای نگهبان دایر بر این که:

«... ۳- معاونان رییس جمهور که به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی برای اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی منصوب شده اند بعد از پایان دوره ریاست جمهوری می توانند به کار ادامه دهند یا نیاز به حکم جدید دارند؟»
آمده است: «معاونان رییس جمهور به عنوان معاون به کار خود ادامه می دهند لکن در آن قسمت که مربوط به اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی است اداره کار منوط به نوعی موافقت رییس جمهور می باشد.»^{۲۸}
دوم) شورای نگهبان به اعتبار مرجع اظهار نظر مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوباتی را به تأیید رسانده است که گویای آن است که شورا مفهوم معاون رییس جمهور را در دو وجه سازمانی و شخصی پذیرفته است. از جمله در سال ۱۳۸۵ با تأیید «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» ریاست این سازمان جزء معاونان رییس جمهور تعریف گردید.

از مجموع نظرات و مواضع شورای نگهبان چنین بر می آید که نه تنها نهاد مذکور به تفاوت معاونت های ناظر بر سازمان و معاونت های ناظر بر فرد توجهی ننموده است بلکه پیوسته با تأیید مصوبات مجلس بر این روند دامن زده است. این وضعیت البته در ظاهر گویای عدم پذیرش استدلال مطروحه در بخش اول راجع به تفاوت معاونت های رییس جمهوری است. البته چنین وضعیتی را شاید بتوان ناشی از عمل گرایی شورا تلقی نمود.

۲-۲-۲. رویکرد قانونگذار عادی

با نگاهی به معاونت های موجود رییس جمهوری، ملاحظه می گردد که برخی از معاونت ها به موجب قوانین عادی و حتی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بوجود آمده اند. چنین وضعیتی بیانگر آن است که این نهاد در برداشت از مفهوم «معاون» به نوعی برداشت کلی و اجمالی از چنین مقوله ای را بدست داده و به کاربرد ابزاری آن بیش از معنا و تبعات حقوقی آن نظر داشته است. در نتیجه مصوباتی از قبل از انقلاب اسلامی تا حالا در این خصوص به تصویب این مرجع رسیده است که معاونت را به دو اعتبار سازمان و فرد در نظر داشته است. مصادیق فعلی معاونت های

^{۲۶} نظریه های تفسیری شماره ۱۶۱۹ مورخ ۱۳۶۳/۷/۳ و ۱۰۱۲۶۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۲ شورای نگهبان.

^{۲۷} برای دیدن نگاه متفاوت به نظریه های تفسیری شورا بنگرید به: (برزگر خسروی و علم الهدی، همان، صص ۱۵ - ۱۲).

^{۲۸} نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۱۴۴ تاریخ ۱۳۷۶/۵/۱۳ شورای نگهبان.

ناظر بر سازمان مستقل حقوقی به این قرار است که چهار مورد اولی از تصویب مجلس گذشته و مورد آخر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است:

۱ — رییس سازمان حفاظت محیط زیست به موجب «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحی ۱۳۷۱/۸/۲۴.

۲ — رییس سازمان انرژی اتمی؛ مطابق «قانون تأسیس سازمان انرژی اتمی» مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶.

۳ — رییس بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ بر اساس ماده یک «قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی» مصوب ۱۳۷۷ و تبصره ۳ ماده ۱۲ «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نیز مصوبه شورای عالی اداری به تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۹ رئیس بنیاد مذکور زیر نظر رییس جمهور و نظارت عالیه مقام معظم رهبری می باشد.

۴ — رییس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری؛ به استناد «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب ۱۳۸۵ که مطابق آن «سازمان صنایع دستی ایران» از وزارت صنایع و معادن جدا و به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری الحاق گردید که در نتیجه آن «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» شکل گرفت. در حال حاضر ریاست آن با عنوان معاون رییس جمهور و به انتخاب وی صورت می گیرد.

۵ — رییس بنیاد ملی نخبگان؛ زمینه های اولیه شکل گیری این بنیاد به تأکيدات مقام معظم رهبری در دیدار با نخبگان در سال ۱۳۸۳ برمی گردد که در آن بر ضرورت تشکیل چنین نهادی تأکید داشتند. متعاقب آن، اساسنامه بنیاد در سال ۱۳۸۴ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید که با اصلاح اساسنامه آن در سال ۱۳۸۵ رییس بنیاد به استناد ماده پنج اساسنامه جز معاونان رییس جمهور تعریف گردید.^{۲۹}

آنچنان که ملاحظه می گردد قانونگذاری عادی در عمل سازمان هایی را به وجود آورده که به استناد قوانین خاص، دارای استقلال اداری، مالی و حقوقی می باشند. در حالی که از نکته نظر حقوقی مسأله ای که در اینجا مهم جلوه می نماید این است که حیث و شأن حقوقی معاون یا معاونان رییس جمهوری، حیث و جایگاه مستقلی از رییس جمهوری نبوده، در نتیجه استقلال حقوقی و سازمانی آن ها که در قوانین مربوط ذکر گردیده است با چالش نظری مواجه می باشد. از این گذشته باید گفت که مقامات مزبور پست معاون رییس جمهور را داشته که در نتیجه آن، ظاهراً چنین مقاماتی بازوی رییس جمهور می باشند؛ در حالی که چنین بازوانی واجد حیث مستقل حقوقی بوده که رییس جمهور نمی تواند آن ها را رأساً منحل نماید بلکه اختیار حاصل از اصل ۱۲۴ در چنین مواردی محدود به شیوه انتخاب و عزل روسای چنین سازمان هایی می باشد. ناگفته پیداست چنین استدلالی با صراحت عبارت «رئیس جمهور می تواند ... معاونانی داشته باشد»^{۳۰} در تعارض قرار می گیرد؛ چرا که اگر رییس جمهور بخواهد مثلاً معاون در امور صنایع دستی و گردشگری نداشته باشد چگونه می تواند سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را منحل نماید؟ طبیعی است که در اینجا اختیار حاصل از عبارت اصل ۱۲۴ مخدوش گردیده است. شاید استدلال گردد که موضوعاتی از این دست، مربوط به اختیارات حاصل از اصل ۷۱ قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی است. در پاسخ می توان گفت که از آنجایی که اختیارات اصل ۷۱ محدود به رعایت محدوده های اصول قانون اساسی از جمله صراحت اصل ۱۲۴ گردیده است در

^{۲۹}. برای مطالعه بیشتر در خصوص جایگاه معاونت های رییس جمهور و انتقادات وارده به آن ها بنگرید به: (برزگر خسروی و علم الهدی، همان، صص ۲۶-۳۰).

^{۳۰}. اصل ۱۲۴.

نتیجه مجلس واجد چنین صلاحیتی نمی باشد و البته مجلس می توانست برای مقابله با چنین انتقادی، سازمان هایی از این دست را در قالب دیگر — یعنی وزارتخانه — تصویب نماید؛ کما این که اخیراً در خصوص سازمان تربیت بدنی به چنین اقدام پسندیده حقوقی متوسل گردید.

با نگاه دیگر بار، ملاحظه می گردد همین حدود اختیارات نیز با چالش مواجه است چرا که رییس بنیاد شهید و امور ایثارگران که علی رغم داشتن پست معاونت رییس جمهور تحت نظارت عالیه مقام معظم رهبری قرار دارد. با این حال در خصوص رییس بنیاد شهید و امور ایثارگران می توان گفت که از آنجایی که به استناد اصول شصتم و یکصد و سیزدهم در سلسله مراتب هنجار حقوقی، مقام رهبری بالاتر از رییس جمهوری در ریاست بر قوه مجریه قرار گرفته است؛ به یک معنا از منظر نظری نمی توان چالش حقوقی جدی برای اختیارات رییس جمهوری در نظر گرفت. شاید در راستای این نظر بوده است که زمانی که آقای احمدی نژاد رییس جمهور وقت پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸ در صدد معرفی آقای مشایی بعنوان معاون اول رییس جمهوری برآمدند؛ این موضوع با مخالفت مقام معظم رهبری مواجه گردید که در اثر آن رییس جمهور ناگزیر از معرفی شخص دیگری گردید. البته استدلال دیگری که بر نظر اخیر وجود دارد مقوله «حکم حکومتی» است که در جای دیگری باید بدان پرداخت.

نکته آخر این است که در کنار قانونگذار عادی، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز همسو با برداشت رایج نظام از مفهوم معاون اقدام به تصویب مصوبه فوق نموده است که فارغ از داشتن یا نداشتن صلاحیت چنین مرجعی با این برد حقوقی، این استنباط از مفهوم معاون رییس جمهور در اینجا تکرار گردیده است.

۳-۲-۲. رویه رئیس جمهوری

با این تشت برداشت و رویه نزد مراجع فوق، به نظر می رسد رویه رییس جمهوری نیز در این خصوص بی نقص نبوده است. نگاهی کلی به رویه عملی رییس جمهور، به ویژه در وضعیت فعلی گویای آن است که مشارالیه در تعیین و نصب معاونان خویش اصول بدیهی حقوق عمومی را رعایت نکرده است. شاخص ترین نمونه انتصاب آقای سعیدلو به عنوان معاون امور بین الملل رییس جمهور بوده است. ایرادات حقوقی وارده به چنین رفتاری به این قرار است نخست این که قانونگذار اساسی حیث مستقلی را برای وزرا و رییس جمهور تعریف نموده است که تبعاً هیچ کدام نمی توانند به جای یکدیگر قرار گرفته و انجام وظایف نمایند و حکم خاص ذیل اصل ۱۳۵ گویای این استدلال می باشد. دوم این که در نتیجه چنین تفکیک نهادی، تفکیک صلاحیتی نیز برای دو جایگاه ریاست جمهوری و وزرا قابل تصور بوده که هیچ کدام از آن ها نمی توانند به عرصه صلاحیت ذاتی دیگری تجاوز نمایند؛ یعنی زمانی که وزیر امور خارجه در چارت سازمان های وزارتی کشور تعریف گردیده است رییس جمهور نمی تواند در حوزه صلاحیت ذاتی مشارالیه — یعنی امور بین الملل — به تعیین معاون بین الملل رییس جمهور اقدام نماید. چرا که چنین عملی موجب تداخل مثبت صلاحیت ها و موازی کاری آن ها می باشد. سوم این که جنس چنین اقدامی — یعنی انتخاب معاون — در مباحث حقوق عمومی از جنس تفویض اختیار بوده که تبعاً زمانی که رییس جمهور اقدام به تعیین معاون می نمایند قواعد حقوقی ناظر بر تفویض اختیار نیز در اینجا ساری و جاری خواهد بود.^{۳۱}

^{۳۱}. برای مطالعه بیشتر در خصوص قواعد و اصول ناظر بر تفویض اختیار بنگرید به: (انصاری، همان، صص ۱۳۹-۱۳۸ و موسی زاده، ۱۳۸۱، صص ۸۹-۸۸ و طباطبائی مؤتمنی، همان، صص ۵۲-۵۱).

نتیجه گیری

از مجموع مطالب ارائه شده در این مقاله چنین نتیجه حاصل است که در نظام حقوقی ایران مفهوم «معاون» رئیس جمهور، یک مفهوم صرفاً ناظر بر اعتبار شخص حقیقی نبوده بلکه به اعتبار سازمان های دولتی نیز معاونت هایی برای رئیس جمهوری تعریف گردیده است. اما مشکل از آن روست که نمی توان به لحاظ حقوقی هر دو این معاونت ها را ذیل یک منطق حقوقی واحد درآورد. چرا که از نکته نظر معنا و مدلول حقوقی، واژه «معاون» بر شخصی اطلاق می گردد که فاقد شأن مستقل از حیث های مختلف می باشد. در حالی که تمام آن سازمان هایی که ریاست شان به عنوان معاون رئیس جمهور تعریف گردیده اند، مطابق قوانین خاص شان دارای استقلال حقوقی، اداری و مالی می باشند. معضل حقوقی نیز از همین جا نشأت می گیرد که در آن مجموعه شورای نگهبان (به عنوان مرجع نظارت بر قانونی بودن مصوبات مجلس شورای اسلامی و مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی) و مجلس (به مثابه مرجع تقنین) و رئیس جمهوری (به عنوان حوزه اجرایی و مقررات گذاری)، بدون محابا به خلط این دو حوزه پرداخته اند.

هر چند که در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی به معنا و مدلول واژه «معاون» توجه گردیده و جملاتی بر زبان اعضا جاری گردیده است که شاید تبعات چنین اظهاراتی موجب هماهنگی واژگان اصولی چون اصل ۱۲۶ با مفهوم و معنای «معاون» گردیده است و نیز علیرغم این که ظاهر عبارات اصول قانون اساسی گویای در نظر داشتن لفظ معاون در همان معنای معاونت ناظر بر فرد و مقام می باشد؛ با این حال مفهوم معاون نزد دو نهاد: شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی، تعبیر دیگری پیدا نموده است که البته چنین وضعیتی شایسته نظام قانونگذاری مطلوب نمی باشد.

از نکته نظر حقوقی گفته می شود که حیث معاونان جدا و مستقل از حیث رئیس جمهور نیست. در این صورت پست معاونت ها، بازوی رئیس جمهوری، آنجا که شرط مباشرتی برای وی متصور نیست، به حساب خواهد آمد و در آن از ارتباط اصیل - فرع یا مستقل - تابع صحبت به میان می آید. چنین وابستگی در سلسله مراتب هنجار حقوقی و قانونی نیز مطرح بوده و لذا تصور مسیر مستقل برای معاونت ها جدای از رئیس جمهوری قابل تصور نمی باشد. چنین فرآیندی البته زمانی از نکته نظر منطقی، نظری و حقوقی غیر قابل چالش بوده که اولاً ضوابط تعیین معاونان رئیس جمهوری در گستره صلاحیتی ریاست جمهوری قرار داشته باشد. ثانیاً از منظر نهادی، سازمانهای زیر نظر رئیس جمهوری که ریاستشان به عنوان معاون رئیس جمهور فعالیت دارند، واجد شخصیت مستقل حقوقی، مالی و غیره نباشند؛ تا رئیس جمهور با فراغ بال و با دست باز معاونت ها را در چارچوب سیاست های کلی دولت بکار گیرد. در حالی که می دانیم شرط اخیر با وجود سازمان هایی چون حفاظت محیط زیست، که واجد شخصیت مستقل می باشند، محل چالش جدی است.

مجموعه شرایط فوق، گویای عدم واهمه نهادهای مختلف حاکمیتی دایر بر تفسیر مضیق اصل ۱۲۴ می باشد. نتیجه این که ممکن است قانونگذاری کشور در آینده خود را بیش از اینها واجد صلاحیت ورود به موضوع معاونان رئیس جمهوری بداند.

در نهایت این که در لایه اجرا نیز معضل به صورت دیگری باقی است آن این است که رئیس جمهور کنونی در حال حاضر دست به تأسیس معاونت هایی برای خود زده است که با اصول حقوق عمومی سازگار نمی باشد نمونه بارز و فعلی آن معاون امور بین الملل رئیس جمهور، آقای سعیدلو، می باشد که به نظر می رسد وجود چنین معاونتی خلط حوزه صلاحیت وزارت امور خارجه با چنین معاونتی باشد چرا که هر دوی آن ها با چنین اوصافی دارای صلاحیت مثبت در امور واحد بوده و موجب موازی کاری نهادها می گردد.

منابع

الف: کتب و مقالات

۱. انصاری ولی الله، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران؛ نشر میزان.
۲. شریف محمد، (۱۳۸۳)، تحلیل اصل ۱۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۳.
۳. صفایی فر احمد (۱۳۸۵)، بررسی واگذاری وظایف قانونی رئیس جمهور به معاونین، مجله دادرسی، شماره ۶۰.
۴. طباطبائی مؤتمنی منوچهر (۱۳۷۸)، حقوق اداری، تهران؛ سمت.
۵. عمید زنجانی عباسعلی، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران.
۶. مدنی سید جلال الدین، (۱۳۷۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران؛ نشر همراه.
۷. موسی زاده رضا (۱۳۸۱)، حقوق اداری (۲ - ۱)، تهران؛ نشر میزان.
۸. هاشمی سید محمد، (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران؛ نشر میزان.

ب: گزارش‌ها، مشروح مذاکرات و طرح‌های پژوهشی

- ۱.برزگر خسروی محمد و سید حجت الله علم الهدی، شهریور (۱۳۹۰)، نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه اول: «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس جمهور به جای وزارتخانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۳۱.
۲. دولت رفتار، محمد رضا، آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۱)، وظائف و اختیارات رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، طرح پژوهشی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، جلد دوم، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.

پ: قوانین و مصوبات

۱. قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۷۷.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی.
۳. قانون تأسیس سازمان انرژی اتمی، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶.
۴. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۵.
۵. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحی ۱۳۷۱/۸/۲۴.
۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱.
۷. مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مربوط به اساسنامه بنیاد ملی نخبگان؛ مصوبه شماره ۵۶۰ مورخ ۱۳۸۴/۳/۱۰.

ت: فهرست استعلام‌ها و نظریه‌ها

۱. استعلام شماره ۲۰/۶۱۸۳۳ تاریخ ۱۳۷۶/۵/۱۱ معاون اول رییس جمهور.
۲. نظریه شماره ۱۰۱۲۶۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۲ شورای نگهبان.
۳. نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۱۴۴ تاریخ ۱۳۷۶/۵/۱۳ شورای نگهبان.
۴. نظریه شماره ۱۶۱۹ مورخ ۱۳۶۳/۷/۳ شورای نگهبان.
۵. نظریه شماره ۵۳۵۳ - ق تاریخ ۱۳۶۲/۹/۲۱ شورای نگهبان.

Pathological Study of “Vice – President” Conception in The public Law: Contradiction Between Theory and Practice

Amir ESLAMITABAR

Abstract

The term “vice – president” has been employed in some articles of the Islamic Republic of Iran Constitution, especially in the article 129. This term that legally has a special meaning, implies independence of vice – president from president in different aspects. We can see two kinds of deputyship in the executive: In one hand, some organizations, for example, atomic energy organization, whose heads have been defined as vice – president, have been constituted in the government body. On the other hand, some deputyships as parliamentary one, have been established with respect to the dignity of vice-president. This article discusses some conceptions of the concerned government organs about the term vice-president and consistency or inconsistency of these ones with correct legal concept of it. Finally, this article concludes that legislators could not respect worthily the correct meaning of the term of vice – president, which has been stipulated by a number of members of the council for revision of the constitution. Thus, their conception from that term is inconsistent with the correct legal concept.

Keywords

Vice-President, Constitution, Legislator, The Council for Revision of the Constitution, Guardian Council.