

ابزارهای نظارتی رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه مجریه

تاریخ دریافت: ۸۸/۸/۳۰

تاریخ تأیید: ۸۸/۱۱/۷

سیداحمد حبیب‌نژاد*

چکیده

نظارت بر مصوبات قوه مجریه از اهمیت زیادی برخوردار است. این قوه با داشتن قدرت مالی و اجرایی و در اختیار داشتن ابزارهایی همچون تصویب بودجه و مقرراتی مانند آیین‌نامه، در صحنه حقوق و تکالیف شهروندان دارای نقش منحصر به فردی است و به همین دلیل کنترل و نظارت بر مصوبات این قوه همواره مورد نظر و توجه بوده است.

کنترل قضایی بر اعمال اداری و اجرایی این قوه به وسیله دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ ق.ا.)، نظارت قضایی بر آیین‌نامه‌های دولتی به وسیله قضات (اصل ۱۷۰ ق.ا.)، کنترل شبه‌قضایی به وسیله سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ ق.ا.) و نیز دیوان محاسبات (اصل ۵۵ ق.ا.) و کنترل رئیس مجلس بر مقررات دولتی مانند تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولت به لحاظ انطباق با قانون (اصل ۱۳۸ ق.ا.)، نمونه‌هایی از ابزارهای کنترلی پیش‌بینی شده بر اعمال قوه مجریه در نظام حقوقی کشورمان است که نشان از اهمیت کنترل و نظارت بر این قوه در ساختار حکومتی جمهوری اسلامی ایران دارد.

در این میان، تاکنون به نقش رئیس‌جمهور در کنترل و نظارت بر مصوبات قوه مجریه - که او خود ریاست آن را بر عهده دارد - توجه شایسته‌ای نشده است و این موضوع در نگاشته‌های مربوط به حقوق اساسی جمهوری اسلامی، مغفول مانده است.

این مقاله می‌کوشد به این پرسش اساسی پاسخ دهد که رئیس‌جمهور، چگونه و با چه ابزاری می‌تواند بر مصوبات قوه مجریه نظارت کند؟ حق ابطال و حق رد مصوبات، به تناسبی که گفته می‌شود و حتی عزل وزیر می‌تواند از این ابزارها به شمار آید.

واژگان کلیدی: رئیس‌جمهور، قوه مجریه، قانون اساسی، نظارت، هیئت وزیران، تصویب‌نامه،

مصوبات وزارتی.

مقدمه

اصل حاکمیت قانون «rule of law» و اصل مسئولیت «responsibility»، به عنوان دو رکن اساسی دموکراسی و از جمله اصول حاکم بر حقوق عمومی است.

براساس اصل حاکمیت قانون: «انجام کلیه امور سیاسی، اداری و قضایی و اتخاذ هرگونه تصمیم از سوی مقامات و مسئولان باید بر طبق قانون باشد» (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۰) و یا آنچنان که آلبرت وان دایسی «Albert Venn Dicey (1835-1922)» — حقوقدان برجسته انگلیسی — می نویسد، این اصل عبارت است از: «برتری یا سلطه قانون رایج علیه نفوذ قدرت خودسرانه» (پش، ۱۳۸۵، ص ۲۱۱)؛ بنابراین چهارچوب اختیارات و وظایف مقامات و نهادهای عمومی و کنترل قدرت، مهم ترین هدف این اصل است و اهمیت این اصل به اندازه ای است که «جامعه بدون اصل حاکمیت قانون» را متعلق به دوران ماقبل حقوقی می دانند (ر.ک به: زارعی، ۱۳۸۰، صص ۵۱ و ۶۸ / راسخ، ۱۳۸۴، ص ۴).

اصل مسئولیت نیز بر پاسخگوبودن هریک از مقامات و مسئولان در مقابل اعمال و کردار خود تأکید می کند. چنین مفهومی از مسئولیت، متضمن وجود اقتدار برتری است که فرد یا گروهی تابع آن بوده، تحت نظارت و کنترل آن است (هیوود، ۱۳۸۷، ص ۱۹۱). این اصل، حکومت را در معرض نظارت و بازرسی قرار داده، اعمال قدرت از جانب آن را مهار ساخته و خط مشی هایش را در معرض تحلیل، بحث و گفت و گو قرار می دهد (همان، ص ۱۹۲).

با توجه به این دو اصل، نظارت بر عملکرد زمامداران و از جمله نظارت و کنترل بر تصمیمات (اعم از مصوبات و دستورات) آنان امری پذیرفته شده است و بدون این کنترل، قاعده ارزشمند لزوم رعایت سلسله مراتب در میان قواعد و منابع حقوقی، دچار اختلال می شود.

در این میان، قوه مجریه به دلایل خاصی مانند داشتن بودجه و وقت کافی، در اختیارداشتن متخصصان مورد نیاز و آشنایی بیشتر با مسائل اجرایی (ر.ک به: هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۳۱۸)، در وضع قواعد و مقررات، اختیاراتی دارد که می توان از آن جمله به تصویب آیین نامه ها (آیین نامه های اجرایی و مستقل) و بخشنامه ها (موضوع اصل ۱۳۸ ق.ا.) اشاره کرد.

اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد. از سوی دیگر، کنترل و نظارت بر اعمال و تصمیمات قوه مذکور، به دلیل لزوم پیشگیری از سوء استفاده احتمالی قوه مجریه از این صلاحیت، اجتناب‌ناپذیر است؛ بنابراین مشخص کردن رعایت اصولی مانند اصل رعایت سلسله مراتب میان قواعد و منابع حقوقی پایین‌دستی با قواعد و منابع حقوقی بالادستی و اصل عدم خروج از گستره صلاحیت و... در این باره مورد نظر قرار گیرد.

با درک این واقعیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ابزارهایی کنترلی برای نظارت بر مصوبات قوه مجریه پیش‌بینی شده است که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- نظارت اطلاعاتی رئیس مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۳۸ ق.ا.)*
- نظارت دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ ق.ا.)*
- عدم اجرای مقررات دولتی خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه به وسیله قضات (اصل ۱۷۰ ق.ا.)*
- نظارت شرعی شورای نگهبان بر مقررات دولتی با همکاری دیوان عدالت اداری (ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری)*

* «... تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد».

** «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام (دیوان عدالت اداری) زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

*** «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

**** «در صورتی که مصوبه [دولتی] به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی، لازم‌الاتباع است».

– نظارت شبه قضایی سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ ق.ا.)*
اما نوشتار حاضر** به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا رئیس‌جمهور با توجه به اختیارات و وظایف مقرر شده، حق نظارت بر مصوبات قوه مجریه دارد یا خیر؟ و اگر پاسخ مثبت است، چگونگی آن مطرح شود.***

۱. مبنا و مراتب نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه مجریه

رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاه ویژه‌ای است که می‌توان به موارد ذیل به عنوان برخی از اختیارات و وظایف او اشاره کرد:

۱. دومین مقام عالی کشور پس از مقام معظم رهبری (اصل ۱۱۳ ق.ا.)؛
 ۲. رئیس و هماهنگ‌کننده وزیران (اصل ۱۳۴ ق.ا.)؛
 ۳. نقش مؤثر در تعیین وزرا و دارای حق عزل آنها (اصل ۱۳۳ و ۱۳۶ ق.ا.)؛
 ۴. مسئول اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳ ق.ا.)؛
 ۵. ریاست عالی مجامع، هیئت‌ها و شوراهای عالی کشور مانند شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶ ق.ا.)؛
 ۶. مسئول تسلیم برنامه دولت به مجلس (ماده ۱۸۸ آیین‌نامه داخلی مجلس).
- از سوی دیگر، طبق صراحت اصل ۱۳۴ قانون اساسی: «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد».
- همچنین، براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، یکی از اختیارات هیئت وزیران، وزیر و

* «براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام (سازمان بازرسی کل کشور) زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

** مقصود از «قوه مجریه» در این مقاله، هیئت وزیران، هریک از وزیران و کمیسیون متشکل از وزیران (موضوع اصل ۱۳۸ ق.ا. و فصل اول آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران) و مقصود از «مصوبات»، آیین‌نامه و بخشنامه است.

*** متأسفانه نویسندگان حقوق اساسی و حقوق اداری در کشور ما به این مسئله توجه شایسته‌ای نکرده‌اند و خلأ نظریه در این بخش کاملاً مشهود است. در واکاوی نویسنده، فقط آقای دکتر سید محمد هاشمی، در کتاب حقوق اساسی (ج ۲) و خانم پروانه تیلا، در کتاب اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، درباره برخی از زیربخش‌های این بحث به طور گذرا و کوتاه اظهار نظر کرده‌اند. با این حال، این مقاله تلاشی است برای بازکردن فضای گفت‌وگو در این ساحت.

کمیسیون متشکل از چند وزیر، تصویب آیین‌نامه و بخشنامه است؛ بنابراین پذیرش اصل نظارت رئیس‌جمهور بر کار وزیران، نظارت وی بر آیین‌نامه و بخشنامه‌های صادره از سوی آنها را نیز موجه می‌سازد.

برخی از اندیشمندان حقوق عمومی نیز مراتب نظارت رئیس‌جمهور بر کار وزیران را در سه مرحله عنوان کرده‌اند (ر.ک به: هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۲۹۶):

۱. بررسی وضع وزارتخانه در اجرای صحیح برنامه و بودجه دولت؛

۲. حق مؤاخذه و ارائه تعلیمات لازم به وزیر؛

۳. حق عزل.

نکته دیگر اینکه «نظارت»، به دو دسته «نظارت سلسله مراتبی» و «نظارت قیومی» تقسیم‌بندی می‌شود.

«نظارت سلسله مراتبی»، درون‌سازمانی است و به صورت عمودی از سوی ناظر، بر نظارت شونده اعمال می‌شود و مبتنی بر تبعیت است، در حالی که «نظارت قیومی» (= قیومیتی) نظارتی افقی، بین‌سازمانی و مبتنی بر هماهنگی است (ر.ک به: موسی‌زاده، ۱۳۸۱، صص ۹۳ و ۹۸ / طباطبایی مومنی، ۱۳۷۳، صص ۷۰ و ۷۳).

بر این اساس، اگر یکی از وظایف و اختیارات هیئت وزیران و هریک از وزیران را طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، وضع آیین‌نامه بدانیم: «هریک از وزیران ... در حدود وظایف و اختیارات خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد...»، و از سوی دیگر، رئیس‌جمهور دارای حق نظارت بر اعمال قوه مجریه از جمله وضع آیین‌نامه و بخشنامه باشد، پرسش اینکه رئیس‌جمهور چه نوع نظارتی درباره این وظیفه مهم دارد؟

۲. چگونگی نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه مجریه

پس از اینکه مشخص شد رئیس‌جمهور حق نظارت بر مصوبات قوه مجریه را دارد، چگونگی این نظارت در دو دوره پیش از اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و پس از آن باید مورد توجه قرار گیرد.

۲-۱. چگونگی نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات هیئت وزیران

پیش‌تر گفته شد که رئیس‌جمهور، رئیس هیئت وزیران و مسئول هماهنگی میان آنهاست (اصل ۱۳۴ ق.ا.ا)؛ بنابراین باید دید کیفیت نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات هیئت وزیران چگونه است؟

در این باره دو رویکرد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی وجود داشته است:

۲-۱-۱. پیش از اصلاح قانون اساسی (سال ۱۳۶۸)

طبق قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، نخست‌وزیر، ریاست بر هیئت وزیران را بر عهده دارد و بر این اساس، قوه مجریه دارای سه رکن «نخست‌وزیر»، «هیئت وزیران» و «رئیس‌جمهور» بود.

ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری سابق (مصوب ۱۳۶۵)، مکانیسم نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات هیئت وزیران را این‌گونه مشخص کرده بود:

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت، پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد. رئیس‌جمهور در صورتی که آن را خلاف قانون تشخیص داد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌کند. پیش از هرگونه اصلاحات لازم، مواد خلاف قابل اجرا نخواهد بود. در صورت اجرا بدون رعایت مقررات این ماده، رئیس‌جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا را صادر نماید.

تبصره: اگر اختلاف نظر میان رئیس‌جمهور و هیئت دولت در مخالفت با قانون به جهت استنباط در قوانین باشد، نظارت رئیس‌جمهور معتبر است

با توجه به حذف پُست نخست‌وزیری و اینکه رئیس‌جمهور، خود رئیس هیئت وزیران شد؛ بنابراین این امکان قانونی در نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات هیئت وزیران حال حاضر کاربردی ندارد.

۲-۱-۲. پس از اصلاح قانون اساسی (سال ۱۳۶۸)

در اصلاحات و تغییرات قانون اساسی در ۱۳۶۸، پُست نخست‌وزیری حذف شد و طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور، رئیس هیئت وزیران نیز شده است؛ بنابراین باید دید در حال حاضر، رئیس‌جمهور چه نظارتی بر مصوبات هیئت وزیران دارد؟

به نظر می‌رسد برای پاسخ به این پرسش باید به این نکات توجه کامل داشت:

- الف) رئیس‌جمهور، ریاست هیئت وزیران را بر عهده دارد (اصل ۱۳۴ ق.ا.؛)
 ب) طبق ماده ۲ و ۳ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، رئیس‌جمهور دارای حق حضوری دائمی و صاحب رأی است؛^{*}
 ج) طبق ماده ۴ همان آیین‌نامه (اصلاحی ۱۳۷۰/۲/۱۱): «ریاست جلسه هیئت دولت با رئیس‌جمهور ... است»؛

د) کنترل پیشینی نیز در اختیار رئیس‌جمهور برای تطبیق مصوبات پیشنهادی هیئت وزیران، پیش‌بینی شده است. براساس ماده ۲۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، کمیسیون حقوقی ایجاد شده است که طبق آن: «به منظور تطبیق پیشنهاد تصویب‌نامه‌ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون‌های دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی، کمیسیونی به عنوان (کمیسیون حقوقی) با مسئولیت معاون حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهور تشکیل می‌شود. اعضای کمیسیون مزبور از میان حقوقدانان مجرب، تعیین و با حکم معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند و هریک از آنها مسئولیت مشاوره یکی از کمیسیون‌های دولت را عهده‌دار می‌باشند».

بر این اساس، با توجه به حضور مؤثر رئیس‌جمهور در جلسات هیئت وزیران و مدیریت او بر جلسات آن و وجود کمیسیون حقوقی برای کنترل پیشینی، نمی‌توان به امکان ابطال و حتی ردّ بعدی مصوبات هیئت وزیران به وسیله خود رئیس‌جمهور قائل شد، مگر آنکه رئیس‌جمهور در جلسه هیئت دولت حضور نداشته باشد که در این فرض می‌تواند از ابزارهای گفته‌شده استفاده نکند.

بنابراین در صورت تصویب مصوباتی در هیئت دولت در این‌گونه موارد، چون

* ماده ۲: اشخاص زیر حق حضور دائم در هیئت دولت را دارند:

رئیس‌جمهور، معاون اول رئیس‌جمهور، وزرا، معاون حقوقی و امور مجلس و معاون اجرایی رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس کل بانک مرکزی و دبیر هیئت دولت. شرکت اشخاص دیگر منوط به موافقت رئیس جلسه است.

ماده ۳: اعضای صاحب رأی دولت، عبارت‌اند از: رئیس‌جمهور، وزرا، معاون اول رئیس‌جمهور در زمانی که اداره جلسه هیئت دولت به عهده اوست».

رئیس‌جمهور طبق ذیل اصل ۱۲۴ قانون اساسی «در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیئت وزیران است»، او مسئول بوده و مجلس می‌تواند از ابزارهای نظارتی خود بر رئیس‌جمهور استفاده کند.

پیشنهاد دیگری که در این باره بیان شده است آنکه رئیس‌جمهور چون یکی از اشخاصی است که طبق ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت،* حق پیشنهاد موضوع برای طرح در هیئت دولت را دارد، دستور دهد تا اصلاح تصویب‌نامه مغایر با قانون در دستور کار هیئت وزیران قرار گیرد (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۲۵۲).

این پیشنهاد به دلایل چهارگانه‌ای که گفته شد، فقط ایجاد دور می‌کند و مناسب به نظر نمی‌رسد و نمی‌تواند رافع مسئولیت رئیس‌جمهور در این باره شود؛ به ویژه اگر خود رئیس‌جمهور در جلسه هیئت وزیران حضور داشته، مدیریت و ریاست جلسه را بر عهده داشته باشد.

بهترین راه حل در این بحث، استفاده رئیس‌جمهور از قدرت سیاسی خود بر هیئت وزیران و حق ریاست، مدیریت و حتی حق رأی خود در جلسات هیئت وزیران است تا از تصویب مصوبات غیرقانونی در هیئت وزیران جلوگیری کند.

درباره مصوبات پیشین هیئت وزیران که به عنوان نمونه در دوره‌های قبلی ریاست جمهوری تصویب شده است و مغایر با قواعد بالادستی (اعم از قانون اساسی و قانون عادی) است نیز رئیس‌جمهور کنونی می‌تواند دو راهکار را به تناسب، اجرایی کند:

الف) درخواست ابطال مصوبات مزبور از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری)** که البته براساس مقررات دیوان عدالت

* «موضوعاتی می‌توانند در جلسات کمیسیون‌ها و نهایتاً در هیئت دولت مطرح شوند که منحصرأ از سوی رئیس‌جمهور و معاونان رئیس‌جمهور و وزرا برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال شده باشد».

** «حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان، به شرح زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت بر خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود ...».

اداری، رئیس‌جمهور می‌تواند به عنوان شخص حقیقی درخواست ابطال کند؛ چون خواهان در دعاوی دیوان عدالت اداری یا باید شخص حقیقی باشد یا شخص حقوقی حقوق خصوصی «اصل ۱۷۳ ق.ا. و ماده ۱، ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۷۲-۵۷۳» (ر.ک به: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹، ص ۱۱۱).

ب) اصلاح و تجدید نظر در مصوبه مزبور به وسیله هیئت وزیران که بر این اساس، هیئت وزیران به اصلاح و تجدید نظر در مصوبه خود اقدام کند و حتی می‌تواند با وضع مقررات جدید، مقررات مغایر قبلی را نسخ کند.

۲-۲. نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات کمیسیون‌های دولت

به دلیل مصالحی چون تخصصی و فنی بودن یا از دست‌ندادن زمان، گاهی تصویب برخی امور، به کمیسیون‌های دولت که متشکل از چند وزیرند، تفویض می‌شوند (ر.ک به: هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲، صص ۱۳۲ و ۱۳۶).

این کمیسیون‌ها مطابق آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، عبارت‌اند از:

الف) کمیسیون‌های دائمی مانند کمیسیون اقتصاد و کمیسیون فرهنگی (ماده ۶ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت)؛

ب) کمیسیون‌های خاص (تبصره ماده ۶ آیین‌نامه داخلی دولت)؛*

ج) کمیسیون ویژه موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی (ماده ۸ آیین‌نامه داخلی دولت).

درباره مصوبات دو کمیسیون اول - یعنی کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص مطابق ماده ۱۷ آیین‌نامه داخلی دولت - تصمیمات کمیسیون شامل موارد تصویب، عدم تصویب یا مسکوت‌ماندن موضوعات باید در جلسه هیئت دولت مطرح شود و هیئت وزیران درباره آن اظهار نظر کند.

بنابراین اگر هیئت وزیران مصوبات کمیسیون‌های دائمی و خاص را تأیید کند، به منزله تصویب‌نامه (مصوبه هیئت وزیران) است که چگونگی نظارت

* «در موارد ضروری و یا اموری که مربوط به چند کمیسیون باشد، با تصویب هیئت دولت، کمیسیون خاص تشکیل خواهد شد. اعضای کمیسیون خاص را هیئت دولت تعیین می‌کند».

رئیس جمهور بر مصوبات هیئت وزیران بررسی شد؛ ولی درباره مصوبات کمیسیون ویژه اصل ۱۳۸ قانون اساسی* باید توجه داشت که این مصوبات طبق نصّ اصل مزبور به دو شرط لازم الاجراست: اولاً، در محدوده قوانین باشد؛** ثانیاً، به تأیید رئیس جمهور برسد.

بر این اساس، از آنجا که لازم الاجرا شدن این مصوبات با تأیید پسینی رئیس جمهور است، رئیس جمهور می تواند از تأیید و تصویب نهایی این گونه مصوبات کمیسیون ها که مغایر با قواعد و مقررات بالادستی است، جلوگیری کند؛ بنابراین نظارت رئیس جمهور بر این مصوبات می تواند به صورت «عدم تأیید» صورت پذیرد.

مطابق ماده ۲۵ آیین نامه داخلی هیئت دولت، متن مصوب این کمیسیون به وسیله معاون اول، به «تأیید رئیس جمهور» می رسد تا پس از تأیید، برای ابلاغ به دفتر هیئت دولت فرستاده شود. چنان که معلوم است، این نظارت رئیس جمهور می تواند شامل مغایرت مصوبات کمیسیون های مزبور با هر قاعده بالادستی مانند قانون اساسی، قوانین عادی و مصوبات هیئت وزیران باشد.

۲-۳. کیفیت نظارت رئیس جمهور بر مصوبات وزیران

از آنجا که اصل نظارت رئیس جمهور بر اعمال و تصمیمات هریک از وزیران پذیرفته شده است (اصل ۱۳۴ ق.ا.)*** و یکی از اختیارات و وظایف وزیر نیز صدور آیین نامه

* «دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر، واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین، پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست».

** در این باره، ذیل اصل ۱۳۸ ق.ا. مقرر می دارد: «تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد».

*** «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم، به هماهنگ ساختن تصمیم های وزیران و هیئت دولت می پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند ...».

و بخشنامه است (اصل ۱۳۸ ق.ا.ق.)؛* بنابراین نتیجه گرفته می‌شود که اصل نظارت رئیس جمهور بر مصوبات (آیین نامه و بخشنامه) هریک از وزیران نیز پذیرفته شده است و بحث باید بر چگونگی و ابزارهای این نظارت باشد.

تبیین چگونگی نظارت بر مصوبات هیئت وزیران، ذیل سه عنوان مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. گاهی مصوبه وزیر، مغایر با قانون اساسی است؛
۲. گاهی مصوبه وزیر، مغایر با قوانین عادی است؛
۳. گاهی مصوبه وزیر، مغایر با مصوبات هیئت وزیران است.

۱-۳-۲. مصوبات وزارتی خلاف قانون اساسی

می‌دانیم که قانون اساسی سرسلسله منابع حقوقی است و «اساس و شالوده نظام در کلیه شئون کشور، در آن ترسیم و مقرر می‌شود» (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۲۸۴) و این وصف در رأس بودن در هرم سلسله مراتبی، باعث می‌شود تا هر قاعده و مقرره‌ای که مغایر آن باشد، ملغی تلقی شود.

از سوی دیگر، پاسداری از این «میشاق ملی» در نظام جمهوری اسلامی، به دو صورت انجام می‌پذیرد (ر.ک به: همان، ص ۲۸۴):

۱. پاسداری تقنینی به وسیله شورای نگهبان (اصل ۹۱ ق.ا.ق.)؛**
۲. پاسداری اجرایی به وسیله رئیس جمهور با عنوان مسئولیت اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳ ق.ا.ق.)***

مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، در انتخاب رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای

* «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد؛ ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد ...».

** «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود ...».

*** «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

قانون اساسی و با توجه به سوگند او در پاسداری از قانون اساسی (اصل ۱۲۱ ق.ا.)،* اگر مصوبه وزیری بر خلاف قانون اساسی باشد، رئیس‌جمهور باید اقداماتی را برای پاسداشت این «میثاق ملی» انجام دهد؛ به ویژه آنکه این مصوبات در داخل قوه‌ای در حال پی‌ریزی، تدوین و تصویب است که وی ریاست آن را بر عهده دارد و این امر، وظیفه و رسالت او را دوچندان می‌کند.

ابزارهایی مانند امکان عزل وزیر به وسیله رئیس‌جمهور (اصل ۱۳۶ ق.ا.)** یا استیضاح وزیر به وسیله مجلس شورای اسلامی (اصل ۸۹ ق.ا.)*** نیز در این موضوع، قابل توجه‌اند؛ ولی باید درباره خود مصوبه مغایر قانون اساسی نیز حساسیت خاصی داشت و نقش پُررنگ‌تری را برای رئیس‌جمهور در این باره در نظر گرفت. همان‌گونه که فصل دوم قانون اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری ایران بیان داشته است،**** ابزارهای قانونی رئیس‌جمهور در اجرای پاسداری از قانون اساسی، عبارت‌اند از: نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم (ماده ۱۳ ق.ا.)*****.

به نظر می‌رسد:

الف) با توجه به اطلاق عبارت «اقدامات لازم» در ماده ۱۳ قانون مزبور و اصل جواز تمسک به اطلاق در این موارد؛

* «رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که با حضور رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می‌شود، به ترتیب زیر سوگند یاد می‌کند و سوگندنامه را امضا می‌کند: «بسم الله الرحمن الرحیم. من به عنوان رئیس‌جمهور 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.»

** «رئیس‌جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید، از مجلس رأی اعتماد بگیرد ...».

*** «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند، هیئت وزیران یا هریک از وزرا را استیضاح کنند ... اگر مجلس رأی اعتماد نداد، هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود ...».

**** با توجه به اینکه مواد ۱۴، ۱۵ و ۱۶ قانون اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری ایران، بیشتر ناظر بر بحث «اجرای قانون اساسی است و نه «پاسداری» از آن، مواد مزبور و ابزارهای در اختیار رئیس‌جمهور در این مواد، موضوع بحث در این مقاله نیست.

***** «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ ق.ا.»، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم، مسئول اجرای قانون اساسی است.».

ب) با در نظر گرفتن اهمیت حیاتی قانون اساسی و لزوم جدی حفظ و حراست از این «پیمان ملی»؛

ج) با لحاظ جایگاه رئیس‌جمهور به عنوان رئیس وزیران، ناظر بر اعمال آنان و مسئولیتش در مقابل مجلس در قبال تصمیمات وزرا؛

د) با در نظر گرفتن سوگند رئیس‌جمهور در پاسداری از قانون اساسی، «ابطال» بهترین گزینه و ابزار برای نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبه وزارتی مغایر با قانون اساسی است.

حتی با تفسیر موسّع از عبارت ماده ۱۳ قانون اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری که در این‌گونه موارد (مانند پاسداشت قانون اساسی و حراست از حقوق و آزادی‌های مردم) در تفسیر متون حقوق عمومی مجاز است و با توجه به جایگاه ارزشمند و رفیع قانون اساسی می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که هر مصوبه وزیر که مغایر با قانون اساسی باشد، خود به خود لغو و باطل است و کار رئیس‌جمهور در مورد ذکر شده فقط «اعلام ابطال» آن مصوبه است و نه «ابطال».

در این باره چند نکته باید مورد نظر قرار گیرد:

الف) هرچند حق ابطال مصوبات وزارتی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری) وجود دارد؛ ولی بحث بر حراست و حفاظت از قانون اساسی است که «انعکاس خواست قلبی امت اسلامی» و «تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی» (مقدمه قانون اساسی) است.

قانون اساسی تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های مردم و مبّین چگونگی تقسیم قدرت در نهادهای حکومتی است؛ بنابراین باید با قدرت از آن حراست کرد و فقط این حساسیت در حراست و پاسداشت از قانون اساسی، نشانه برتری قانون اساسی و دلیل سرسلسله‌بودن در منابع حقوقی است (ر.ک به: تروپه، ۱۳۸۳، ص ۲۶۸).

ب) نظارت و کنترل دیوان عدالت اداری، ابتدایی نیست و پس از طرح دادخواست مربوطه، شروع و با فرایند طولانی زمانی پیگیری می‌شود؛ بنابراین در موضوع بحث ما کارآیی چندانی نیز ندارد.

ج) نمی‌توان شورای نگهبان را ضامن عدم انحراف مصوبات قوه مجریه از قانون اساسی

معرفی کرد؛ زیرا اصل ۹۱، *۹۴ و ***۹۶ قانون اساسی، درباره مغایرت «مصوبات مجلس شورای اسلامی» با قانون اساسی است و نه مصوبات وزارتی موضوع بحث. به نظر می‌رسد در راه پاسداشت قانون اساسی باید از همه ظرفیت‌های قانونی، استفاده حداکثری کرد. این خطر همواره وجود دارد که وزیری با آیین‌نامه‌ای به اصول قانون اساسی تجاوز کند؛ بنابراین دادن اختیار ابطال مصوبات قوه مجریه که مغایر با قانون اساسی‌اند، آن هم به رئیس‌جمهور که خود مسئول اجرای قانون اساسی و پاسدار آن است، می‌تواند کارساز باشد. ****

۲-۳-۲. مصوبات وزارتی مغایر با قوانین عادی

براساس اصل لزوم رعایت سلسله مراتب میان منابع حقوقی، مصوبه وزیر نباید با قانون عادی مغایرتی داشته باشد و همان‌گونه که اصل ۱۳۸ قانون اساسی **** مقرر داشته است، مصوبات هریک از وزیران باید در حدود وظایف و در چهارچوب مصوبات هیئت وزیران و قوانین باشد.

در نظام حقوقی ایران، کنترل مصوبات قوه مجریه در این باره را چند مرجع بر عهده دارند که طبق اشاره در ابتدای نوشتار، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۳۸ ق.ا.)، نظارت قضایی از دو راه «قضات» (اصل ۱۷۰ ق.ا.) و «دیوان عدالت اداری»

*** «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود...». **** «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود...». ***** «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام، با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی، بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است».

***** اگر کسی این اشکال را مطرح کند که شاید رئیس‌جمهور، خود به عنوان رئیس قوه مجریه بخواهد اصول قانون اساسی را رعایت نکند و نقض نماید، می‌توان علاوه بر سوگند شرعی وی در پاسداری از قانون اساسی (اصل ۱۲۱ ق.ا.)، به ابزارهای نظارتی دیگر بر رئیس‌جمهور از جمله طرح عدم کفایت سیاسی او از طریق مجلس شورای اسلامی (اصل ۸۹ ق.ا.) یا محاکمه وی در دیوان عالی کشور از باب تخلف از وظایف قانونی (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا.) و در نتیجه حق عزل وی از ریاست جمهوری توسط مقام رهبری (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا.) اشاره کرد. ***** «... هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد؛ ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...».

(اصل ۱۷۳ ق.ا.) انجام می‌پذیرد؛ ولی چند نکته در این باره وجود دارد:

الف) چون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های [متشکل از چند وزیر] است»؛ بنابراین این اصل و در نتیجه نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبات (آیین‌نامه و بخشنامه) وزارتی را شامل نمی‌شود.

ب) نظارت قضایی بر مصوبات قوه مجریه که از راه اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی بر عهده قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری است، نظارتی ابتدایی نیست؛ بدین ترتیب که درباره اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات در روند رسیدگی به پرونده‌ها، از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری می‌کنند؛ ولی خودشان حق ابطال این‌گونه مصوبات را ندارند و در مقابل، اشخاص دیگر حق درخواست ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری دارند.

از سوی دیگر، درباره اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز شروع رسیدگی در دیوان عدالت اداری، منوط به طرح دادخواست مربوطه است؛ افزون بر اینکه مسائلی چون اطاله دادرسی و طولانی‌شدن سیر زمانی و فرآیندی رسیدگی در این دیوان نمی‌تواند جوابگوی شایسته‌ای برای این امر مهم باشد.

بر این اساس، در این میان باید به نقش رئیس‌جمهور توجه بیشتری کرد و این پرسش را مطرح ساخت که با توجه به نظارت رئیس‌جمهور بر وزیران که شامل نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات وزارتی (آیین‌نامه و بخشنامه) نیز می‌شود، کیفیت این نظارت چگونه است؟

متأسفانه در هیچ متن قانونی، اشاره‌ای بر نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات وزارتی مغایر با قانون عادی نشده است.

نویسندگان حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی نیز یا به این بحث وارد نشده‌اند و یا به صورت گذرا اظهارنظر کرده‌اند.

دکتر هاشمی معتقدند: «چون وزیر تحت نظارت رئیس‌جمهور است، به نظر می‌رسد که علی‌الاصول مقام مذکور حق نظارت و حتی ابطال آیین‌نامه مصوب وزیر را خواهد داشت» (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۳۲۸).

اما به نظر می‌رسد با توجه به ادله ذیل، رئیس‌جمهور حق «ابطال» مصوبه مخالف با قانون عادی صادره از وزیر را ندارد و حداکثر آن است که حق «رد» آن را دارد:

۱. برخلاف سیستم ریاستی (درباره رژیم ریاستی، رک به: قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳، صص ۳۳۶ و ۴۷۳) که در آن، وزیر شأنیت و جایگاه ویژه سیاسی خاصی ندارد (مانند ایالات متحده امریکا)، در نظام جمهوری اسلامی وزیر و هیئت وزیران دارای جایگاه و شأنیت خاصی است؛ بدین ترتیب که:

الف) تأیید وزیر پیشنهادی رئیس‌جمهور با تصویب مجلس است و مجلس باید رأی اعتماد به وزیر پیشنهادی رئیس‌جمهور بدهد (اصل ۸۷ ق.ا.)*

ب) هریک از وزیران علاوه بر رئیس‌جمهور، در مقابل مجلس نیز مسئولیت دارند و مجلس از راه پرسش، تذکر و استیضاح، بر کار و اعمال آنان نظارت دارد (اصل ۱۳۷ ق.ا.)*

ج) تعیین برنامه و خط مشی دولت باید با همکاری وزیران صورت پذیرد (اصل ۱۳۴ ق.ا.)*

د) خود هیئت وزیران دارای اهمیت جایگاهی بوده، به طوری که براساس اصل ۱۳۶ قانون اساسی، اگر بیش از نیمی از هیئت وزیران تغییر کند، رئیس‌جمهور باید از مجلس برای آن هیئت، تقاضای رأی اعتماد کند؛

ه) پیشنهاد وضع قانون از سوی هیئت وزیران به عنوان لایحه قانونی تصویب و تقدیم مجلس می‌شود (اصل ۷۴ ق.ا.)*

و) لوایح پس از تصویب در هیئت وزیران، به امضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرا یا رؤسای دستگاه‌های مربوطه می‌رسد و تقدیم مجلس می‌شود (ماده ۳۱

* «رئیس‌جمهور برای هیئت وزیران، پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد ...».

** «هریک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است ...».

*** «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است ... با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند».

**** «... 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».

***** «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران، به مجلس تقدیم می‌شود ...».

آیین‌نامه داخلی هیئت دولت)؛*

ز) هیئت دولت و هریک از وزراء، دارای حق وضع آیین‌نامه و بخشنامه‌اند (اصل ۱۳۸ ق.ا.ق)؛

ک) تصویب صلح دعاوی و یا ارجاع به داوری در مورد اموال عمومی، موکول به تصویب هیئت وزیران است (اصل ۱۳۹ ق.ا.ق)؛**

گ) هیئت وزیران در حل اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی نقش مؤثر دارد (اصل ۱۳۴ ق.ا.ق)؛***

ی) تعیین حدود اختیارات وزیر و حتی تعداد وزیران، با قانون است (اصل ۱۳۳ ق.ا.ق)**** و در این راستا وزیر دارای مدیریت سیاسی، فنی، اداری و تشکیلاتی است.

از مجموع مطالب پیش‌گفته برداشت می‌شود که وزیر در نظام جمهوری اسلامی ایران، شأنیت داشته، دارای موضوعیت است و این‌گونه نیست که «وزیر» با «رئیس‌جمهور» کاملاً درآمیخته باشد.

۲. اصل در «ابطال» مصوبات قوه مجریه آن است که در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باشد. این مهم مؤید دیگری بر نظر مختار است؛ بنابراین فقط در جایی که یقین بر خلاف باشد، می‌توان دست از این اصل شست؛ مانند موردی که پیش‌تر بحث شد، یعنی مصوبات وزارتی مغایر با قانون اساسی.

قضات نیز در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، «حق ابطال» مصوبه مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را ندارند و فقط می‌توانند از اجرای آن خودداری کنند و ابطال این‌گونه مصوبات فقط با حکم دیوان عدالت اداری - آن هم نه در شعب دیوان، بلکه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و با تصویب اکثریت اعضای آن - امکان‌پذیر است.

* «لوايح با توجه به ماده ۸۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به امضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر با وزرا یا رؤسای دستگاه‌های مربوط می‌رسد و از طریق معاونت حقوقی و امور مجلس، تقدیم مجلس می‌شود».

** «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد».

*** «... در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست ...».

**** «... تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند».

بر این اساس، نظریه ارائه شده یعنی عدم «حق ابطال» مصوبات وزارتی مغایر با قانون عادی، به وسیله رئیس جمهور و داشتن «حق رد» با تحلیل مذکور سازگارتر است؛ پس در این موارد، رئیس جمهور می تواند مصوبه وزارتی مغایر با قانون عادی را «رد» کند و برگشت دهد تا وزیر نسبت به اصلاح آن تجدید نظر کند.

درخواست تجدید نظر این گونه مصوبات به وسیله رئیس جمهور، با وظیفه رئیس جمهور در هماهنگ کردن وزیران* و مسئولیت وی در قبال اقدامات وزیران در برابر مجلس (اصل ۱۳۴ ق.ا.)، همخوانی دارد.

نکته مهم دیگر آنکه می توان پیشنهاد داد در تعارض نظر رئیس جمهور و وزیر درباره قانونی یا غیرقانونی بودن مصوبه وزارتی، نظر هیئت وزیران، ملاک داوری قرار گیرد؛ زیرا مشابه همین داوری در اصل ۱۳۴ قانون اساسی برای هیئت وزیران پیش بینی شده است: در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود، لازم الاجراست.

بنابراین به نظر می رسد در غیر مواردی که نیاز به تفسیر قانون است که در صلاحیت مجلس است (اصل ۷۳ ق.ا.)،** حل اختلاف میان رئیس جمهور با وزیر درباره تغایر یا عدم تغایر مصوبه وزارتی با قانون، با هیئت وزیران باشد.

برخی پیشنهاد کرده اند که آیین نامه های وزارتی پیش از تصویب به وسیله وزیر برای تطبیق از جهت مراعات با قوانین، برای رئیس جمهور ارسال شود و هیئتی با عنوان «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات قوه مجریه با قوانین و مقررات»، زیر نظر رئیس جمهور، عهده دار این تطبیق شود (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۲۵۱).

به نظر می رسد این پیشنهاد با توجه به کثرت آیین نامه های وزارتی و تخصص های متعدد مورد استفاده در تدوین آنها، آنچنان عملی نباشد و فقط به طولانی شدن فرایند امور اجرایی و اداری منتهی شود.

* «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم، به هماهنگ ساختن تصمیم های وزیران و هیئت دولت می پردازد رئیس جمهور در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیئت وزیران است».

** «شرح و تفسیر قوانین عادی، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است».

۳-۲-۳. مصوبات وزارتی مغایر با مصوبات هیئت وزیران

قانون اساسی تأکید کرده است که مصوبات وزیر (آیین نامه و بخشنامه) باید در چهارچوب مصوبات هیئت وزیران نیز باشد (اصل ۱۳۸ ق.ا.ا). از سوی دیگر، تصمیم های وزیران باید هماهنگ و منسجم باشد و به همین دلیل، رئیس جمهور به عنوان مقام صالح هماهنگ کننده وزیران معرفی شده است (اصل ۱۳۴ ق.ا.ا).^{*} حال اگر مصوبه وزیری برخلاف مصوبه هیئت وزیران باشد،^{**} به نظر می رسد به دلایل پیش گفته در بند پیشین، رئیس جمهور حق ابطال مصوبات وزارتی مغایر با مصوبات هیئت وزیران را ندارد و فقط «حق رد» و درخواست اصلاح و تجدید نظر را به همان کیفیت بند پیشین دارد.

نتیجه

از مباحث یاد شده، نکات ذیل استنتاج می شود:

۱. با استناد به اصول قانون اساسی، نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران و از جمله مصوبات وزیر یا وزیران پذیرفته شده است.
۲. از آن جا که رئیس جمهور خود عضو اصلی هیئت وزیران است و ریاست هیئت وزیران را بر عهده دارد؛ بنابراین نمی توان قایل به امکان ابطال یا رد مصوبات هیئت وزیران به وسیله رئیس جمهور شد و در این موارد رئیس جمهور طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی مسئول است.
۳. در مورد مصوبات پیشین هیئت وزیران که به عنوان نمونه در دوره های قبلی

* «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم، به هماهنگ ساختن تصمیم های وزیران و هیئت دولت می پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند».

** این نکته را در نظر بگیریم که «در مورد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود، لازم الاجراست» (اصل ۱۳۴ ق.ا.ا)؛ بنابراین اگر دو یا چند مصوبه وزارتی در محدوده این اصل با یکدیگر اختلاف پیدا کردند، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود، لازم الاجراست.

ریاست جمهوری به تصویب رسیده است رئیس‌جمهور از دو امکان درخواست ابطال آنها از طریق دیوان عدالت اداری و نیز اصلاح و تجدید نظر از طریق هیئت وزیران می‌تواند بهره بگیرد.

۴. در مورد نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر (موضوع اصل ۱۳۸ ق.ا.) «عدم تأیید» ابزار کافی به دست رئیس‌جمهور می‌دهد تا از اجرایی شدن مصوبات این کمیسیون‌ها که مغایر با قواعد بالادستی باشد جلوگیری کند و در مورد مصوبات کمیسیون‌های دائمی و خاص، مانند مصوبات هیئت دولت برخورد می‌شود.

۵. اگر مصوبه وزارتی مغایر با قانون اساسی باشد با توجه به ادله‌ای از جمله جایگاه رفیع قانون اساسی و لزوم جدی پاسداشت از آن و مسئولیت رئیس‌جمهور و سوگند او در اجرای آن، ابطال بهترین ابزار نظارتی رئیس‌جمهور در این زمینه است.

۶. اگر مصوبه وزارتی با قانون عادی و یا مغایر با مصوبات هیئت وزیران باشد به دلایلی از جمله نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی حاکم بر ایران و شأنیت وزیر در داخل نظام حقوقی، رئیس‌جمهور حق ابطال این‌گونه مصوبات را نداشته و می‌تواند آن را «رد» و جهت اصلاح و تجدید نظر به مرجع تصویب‌کننده اعلام نماید.

۷- به نظر می‌رسد توجه به جایگاه بالای قانون اساسی به عنوان میثاق ملی، رفع عوامل قانون‌گریزی در میان مقامات عمومی، گسترش روحیه قانونمداری به خصوص از سوی قوه مجریه در تهیه، تدوین و تصویب مقررات دولتی، استفاده از متخصصین حقوقی در این موارد و رفع خلای‌های قانونی ابزارهای نظارتی و کنترلی می‌تواند راهگشا بوده و ما را به سوی یک جامعه قانونمند و قانون‌مدار رهنمون گردد.

منابع

الف) کتاب‌ها و مقاله‌ها

۱. پش، لوران؛ «حاکمیت قانون در فرانسه»؛ مجله مجلس و پژوهش؛ ترجمه احمد مرکز مالگیری؛ ش ۵۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲. تروپه، میشل؛ «منطق حاکم بر توجیه صیانت از قانون اساسی»؛ مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی؛ ترجمه عباس کدخدایی و محمدرضا ویژه؛ ش ۶۶، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۳. تیلا، پروانه؛ اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه؛ چ ۱، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۷.
۴. حبیب‌نژاد، سیداحمد؛ «بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»؛ فصلنامه حقوق اسلامی؛ ش ۲۰، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۹.
۵. راسخ، محمد؛ بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری؛ چ ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۶. زارعی، محمدحسین؛ «حاکمیت قانون در اندیشه‌های حقوقی و سیاسی»؛ مجله نامه مفید؛ ش ۲۶، قم: دانشگاه مفید، ۱۳۸۰.
۷. طباطبایی موتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری؛ چ ۴، تهران: سمت، ۱۳۷۷.
۸. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ چ ۱۱، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
۹. موسی‌زاده، رضا؛ حقوق اداری؛ چ ۳، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۱.
۱۰. هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ چ ۶، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵.

۱۱. —؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی؛ چ ۱، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
۱۲. هیوود، آندره؛ کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی؛ ترجمه اردشیر امیرارجمند و سیدباسم موالی‌زاده؛ چ ۱، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۷.

ب) قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران (۱۳۶۸/۹/۸).
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۵/۸/۲۲).
۴. قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۸۵/۳/۹).