

وظایف و اختیارات رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران

مؤلفان:

محمد رضا دولت رفتار حقیقی
مدرس دانشگاه شهید بهشتی

مسلم آقایی طوق
مدرس دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری



مجمع علمی و فرهنگی مجد

عنوان و نام پدیدآور : وظایف و اختیارات رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران
 مشخصات نشر : تهران: مجد، ۱۳۹۴
 شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۳۵۷-۸
 وضعیت فهرست نویسی : فبیای مختصر
 یادداشت : فهرست نویسی کامل این اثر در نشانی:
<http://opac.nlai.ir> قابل دسترسی است
 شماره کتابشناسی ملی : ۳۸۲۱۰۱۹

هرگونه تکثیر کامل یا قسمتی از کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، یا ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
 موارد تخلف را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

وظایف و اختیارات رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران

مؤلفان: محمدرضا دولت رفتار حقیقی، مسلم آقایی طوق

انتشارات مجد

چاپ اول: ۱۳۹۴
 تعداد: ۵۱۰ نسخه
 حق چاپ محفوظ و منحصر «مجد» است.

دفتر مرکزی:

تهران، خیابان ۱۲ فروردین، تقاطع خیابان وحید نظری، پلاک ۱۰۸

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۰۹۴۲۲ - ۶۶۹۶۳۳۸۶

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۳۵۷-۸

ISBN: 978-600-193-357-8

شعبه فروردین: خیابان ۱۲ فروردین، مقابل نمزیرات، پلاک ۲۸۳، طبقه دوم، تلفن: ۶۶۴۹۰۹۹۸
 شعبه اردیبهشت: خیابان اردیبهشت (منبری جاوید)، تقاطع شهدای زاندارمری، پلاک ۵۷، تلفن: ۶۶۴۸۳۸۷۴
 شعبه بزرگ: خیابان فرخی یزدی، مجتمع تجاری شقایق، طبقه هم کف - تلفن: ۳۶۲۱۸۶۷۰ - ۰۳۵

www.majdlaw.ir

E-mail: majdlaw92@gmail.com

سیستم اشتراک پذیری «مجد»:

ارسال پیامک حاوی نام و نام خانوادگی و شغل (در صورت تمایل) به شماره ۰۳۱۶۶۴۹۰۹۹۸
 فصلنامه حقوقی مجد با ارائه مقالات اساتید برج حقوق کشور بطور منظم منتشر می شود.

فهرست مطالب

۹	مقدمه
۱۵	بخش اول: جایگاه رئیس جمهور در نظام سیاسی
۱۸	گفتار اول: جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی تطبیقی
۲۱	مبحث اول: رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت - کشور
۲۱	۱- مفهوم ریاست دولت - کشور
۲۲	۲- نحوه انتخاب یا انتصاب رئیس دولت - کشور
۲۴	۳- انواع ریاست دولت - کشور
۲۴	۳-۱- ریاست غیراجرایی کشور
۲۴	۳-۲- ریاست دولت - کشور در نظامهای پارلمانی
۲۶	۳-۳- ریاست دولت - کشور در نظام ریاستی
۲۷	۳-۴- ریاست دولت - کشور در نظام نیمه ریاستی
۲۸	۴- وظایف و اختیارات رئیس دولت - کشور
۲۸	۴-۱- نقش نمادین
۲۹	۴-۲- مقام برتر دیپلماتیک
۳۰	۴-۳- ریاست قوه مجریه کشور
۳۰	۴-۴- اختیار نصب و عزل مقامات دولتی
۳۱	۵- نقش رئیس دولت - کشور در ارتباط با فرایند قانونگذاری
۳۲	۶- نقش نظامی
۳۳	۷- دعوت به تشکیل و یا انحلال قوای مقننه
۳۴	۸- حق عفو
۳۴	۹- اعطای القاب و نشانهای دولتی
۳۶	۱۰- صلاحیتهای اختصاصی
۳۷	مبحث دوم: وظایف و اختیارات رئیس دولت
۳۷	۱- مفهوم ریاست دولت
۳۸	۲- نحوه انتخاب یا انتصاب رئیس دولت
۳۹	۳- انواع ریاست دولت

- ۴- وظایف و اختیارات رئیس دولت- کشور ۴۰
- نتیجه گیری ۴۵
- گفتار دوم: جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی ایران ۴۸
- مبحث اول: پیشینه مقام ریاست جمهوری در حقوق اساسی ایران ۴۸
- ۱- دوره نخست: دوره تدوین قانون اساسی ۴۹
- ۲- دوره دوم: قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ ۵۰
- ۳- دوره سوم: بازنگری قانون اساسی ۵۲
- مبحث دوم: تفکیک وظایف و اختیارات رهبر و رئیس جمهور ۵۴
- ۱- اختیارات رهبر به عنوان ولی امر ۵۴
- ۲- اختیارات رهبر در ریاست دولت- کشور ۵۶
- ۳- اختیارات رئیس جمهور در ریاست دولت- کشور ۵۶
- ۴- اختیارات رئیس جمهور در ریاست دولت ۵۸
- نتیجه گیری ۵۹

بخش دوم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری

- اسلامی ایران ۶۱
- گفتار اول: وظایف رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت- کشور ۷۱
- مبحث اول: مسئولیت اجرای قانون اساسی ۷۲
- ۱- پیشینه مسئولیت اجرای قانون اساسی ۷۵
- ۱-۲- از تصویب قانون اساسی تا بازنگری آن ۷۶
- ۱-۳- از بازنگری قانون اساسی تاکنون ۷۶
- ۲- رویکرد شورای نگهبان نسبت به مسئولیت اجرای قانون اساسی ۷۷
- ۳- مفهوم اجرای قانون اساسی ۸۱
- ۱-۳- امور داخل در صلاحیت رئیس جمهور ۸۲
- ۲-۳- امور خارج از حیطه اختیارات رئیس جمهور ۸۳
- ۴- گستره مسئولیت رئیس جمهور ۸۸
- ۱-۴- درون قوهای بودن مسئولیت اجرای قانون اساسی ۸۹
- ۲-۴- فراقوهای بودن مسئولیت اجرای قانون اساسی ۹۵
- ۵- مسئولیت اجرای قانون اساسی در حقوق اساسی تطبیقی ۹۸
- نتیجه گیری ۱۰۰

مبحث دوم: امضای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی.....	۱۰۱
۱- امضای قوانین در حقوق اساسی تطبیقی.....	۱۰۳
۱-۱- نقش رئیس دولت - کشور در امضای قوانین.....	۱۰۳
۱-۲- تعیین مهلت برای امضا.....	۱۰۴
۱-۳- مسأله اعتراض به قوانین مصوب.....	۱۰۵
۲- مبنای مسئولیت امضای قوانین.....	۱۰۶
۲-۱- تنظیم روابط قوای سه گانه به عنوان مبنای امضای قوانین.....	۱۰۶
۲-۲- تفکیک قوا به عنوان مبنای امضای قوانین.....	۱۰۸
۲-۳- امضای قوانین به عنوان تضمین قانون توسط نماد حاکمیت (رئیس دولت - کشور).....	۱۱۰
۳- پیشینه امضای قوانین در حقوق اساسی ایران.....	۱۱۱
۴- مهلت امضا و مسأله تعلل در امضا.....	۱۱۷
۵- مخاطب رئیس جمهور.....	۱۲۴
۶- امکان خودداری از امضا.....	۱۲۴
۶-۱- تشریفاتی بودن امضای رئیس جمهور.....	۱۲۶
۶-۲- غیرتشریفاتی بودن مسئولیت امضای قوانین.....	۱۲۸
نتیجه گیری.....	۱۳۵
مبحث سوم: اختیارات رئیس جمهور در امور بین الملل.....	۱۳۷
۱- تعیین سفرا و امضای استوارنامه.....	۱۳۷
۲- امضای معاهدات.....	۱۴۰
گفتار دوم: وظایف رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت.....	۱۴۴
مبحث اول: نصب و عزل وزرا و نظارت بر عملکرد آنها.....	۱۴۵
۱- پیشینه نصب و عزل وزرا در حقوق اساسی ایران.....	۱۴۶
۲- جایگاه وزرا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۴۷
۳- وظایف و اختیارات وزرا.....	۱۵۰
۳-۱- اختیارات وزرا در اداره امور کشور.....	۱۵۱
۳-۲- اختیارات وزرا در هیأت وزیران.....	۱۵۳
۳-۳- اختیارات وزرا در ارتباط با قوه مقننه.....	۱۵۴
۳-۴- مسئولیت های ویژه برخی از وزرا.....	۱۵۵

۱۵۶.....	۴- تعداد وزرا.....
۱۶۱.....	۵- انتصاب وزرا.....
۱۶۱.....	۱-۵- شرایط تصدی مقام وزارت.....
۱۶۴.....	۲-۵- تعیین وزیر دادگستری.....
۱۶۵.....	۶- عزل وزرا.....
۱۶۷.....	۷- اختیار رئیس جمهور در هماهنگی ساختن تصمیمات وزیران.....
۱۶۹.....	۸- تعیین سرپرست وزارتخانه.....
۱۷۳.....	مبحث دوم: صلاحیت رئیس جمهور در تعیین معاون و نماینده ویژه.....
۱۷۴.....	۱- صلاحیت رئیس جمهور در تعیین معاون.....
۱۷۵.....	۱-۱- پیشینه بحث معاونت رئیس جمهور.....
۱۷۸.....	۲-۱- جایگاه معاونان رئیس جمهور در نظام حقوق اساسی ایران.....
۱۸۱.....	۳-۱- انتخاب معاونان رئیس جمهور.....
۱۸۴.....	۴-۱- پاسخگویی معاونان رئیس جمهور.....
۱۸۶.....	۲- صلاحیت رئیس جمهور در تعیین نماینده ویژه.....
۱۹۰.....	مبحث سوم: مسئولیت امور اداری، استخدامی و برنامه و بودجه کشور.....
۱۹۲.....	۱- پیشینه و مبانی فکری اصل ۱۲۶ قانون اساسی.....
۱۹۶.....	۲- مفهوم مسئولیت مستقیم رئیس جمهور طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی.....
۲۰۴.....	۳- حدود اختیارات رئیس جمهور طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی.....
۲۰۵.....	۱-۳- تعامل رئیس جمهور با مسئولان امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه.....
۲۰۶.....	۲-۳- صلاحیت رئیس جمهور در تصویب مصوبات لازم.....
۲۰۶.....	۳-۳- نظارت بر مصوبات رئیس جمهور.....
۲۰۹.....	نتیجه گیری.....
۲۱۳.....	ضمایم.....
۲۱۳.....	ضمیمه نخست: نوع نظام سیاسی و نوع ریاست کشور و حکومت.....
۲۲۱.....	ضمیمه دوم: امضای قوانین در برخی کشورهای جهان.....
۲۲۵.....	منابع.....

مقدمه

قوه مجریه را می‌توان اصلی‌ترین و اصیل‌ترین قوه از میان قوای سه گانه به شمار آورد. «اصلی» از آنرو که شهروندان در زندگی روزمره خود اغلب با نهادهای مختلف این قوه در ارتباط هستند و به عبارت دیگر، انجام امور اداری و عمومی کشور بر عهده دستگاه‌هایی است که در قوه مجریه تشکیل شده‌اند. «اصیل» از آنرو که در تاریخ دولت، این قوای مقتنه و قضائیه بودند که از قوه مجریه انتزاع شدند. به بیان دیگر، پیش از آنکه دولت مدرن به شکل کنونی خود شکل بگیرد و پیش از آنکه اصل تفکیک قوا مورد پذیرش واقع شود، در اغلب موارد قدرت سیاسی در دست یک نهاد بود که عموماً تحت عنوان شاه یا امپراطور شناخته می‌شد. پس از تشکیل دولت مدرن و ظهور تحولاتی که پذیرش قانون اساسی و اصل تفکیک قوا را در پی داشت، دو قوه دیگر و به خصوص قوه قضائیه از نهاد شاه یا امپراطور جدا شدند و شاه یا امپراطور تا مدت‌ها بعد از آن، در اغلب کشورها نماینده قوای بود که طبق اصل تفکیک قوا قوه مجریه نامیده می‌شد.

اشکال کنونی قوه مجریه بسیار متفاوت از شکل ابتدایی فوق است. در برخی از نظام‌های سیاسی در رأس قوه مجریه شاه، ملکه، امیر یا امپراطور وجود دارد. در برخی دیگر، رئیس جمهور و در برخی دیگر نخست وزیر. در برخی دیگر نیز هیأتی از اشخاص، پست رئیس جمهوری را بر عهده دارند. در میان هر کدام از الگوهای فوق نیز تفاوت‌های بارزی وجود دارد. جایگاه و صلاحیت‌های شاه یا ملکه، امیر و امپراطور در تمامی نظام‌ها، یکی نیست. در برخی موارد حضور شاه یا امپراطور در رأس قوه مجریه تنها به خاطر حفظ سنت‌های سیاسی و یا سایر دغدغه‌های مشابه است. در برخی دیگر نیز، شاه یا امیر دارای اختیارات قابل توجهی است و حضور وی در رأس قوه مجریه معنا دار است. شبیه همین مسأله در بین نظام‌های دارای رئیس جمهور نیز صادق است. در برخی موارد

حضور رئیس جمهور تا حدود زیادی کمرنگ و در برخی دیگر، بسیار پررنگ است.

هر چند در قوه مجریه تطبیقی، رئیس جمهور، شاه، امیر، امپراطور، ملکه و یا هر عنوان دیگری که وجود دارد، تنها نهاد نیست، ولی در بسیاری از نظام‌های سیاسی نهاد بسیار مهمی است. البته درجه اهمیت نهادهای مزبور در نظام‌های مختلف سیاسی تابع هیچگونه فرمول و یا قاعده مشخص اخلاقی، سیاسی، فلسفی و یا اقتصادی نیست. هیچ هنجاری نیست که بتواند حدود صلاحیت‌های نهادها و مقامات سیاسی کشور را تعیین کند. تعیین حدود نهادهای سیاسی ربط وثیقی با کلیت ساختار سیاسی یک کشور و نیازهای واقعی آن دارد و نمی‌توان برای آن یک قاعده یا معیار کلی ارائه کرد.

سیر تحولات نهاد رئیس جمهور در تاریخ سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی ایران وضعیت مشابهی دارد و نظر فوق را تأیید می‌کند. اگرچه در پیش نویس اولیه قانون اساسی اختیارات بیشتری به رئیس جمهور اعطاء شده بود اما در زمان تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، رئیس جمهور به عنوان نهادی که صلاحیت و وظیفه اجرایی زیادی نداشت، در قانون اساسی ایران پذیرفته شد. حال آنکه در طول نزدیک به یک دهه، معضلات و مشکلاتی به وجود آمد که گمان می‌رفت به خاطر وجود دو نهاد ریاست جمهوری و نخست وزیری در کنار هم در قوه مجریه بود. در نهایت، نهاد نخست وزیری حذف شد و صلاحیت‌های وی به رئیس جمهور سپرده شد. مطالعه مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که در ذهن اعضای شورای بازنگری، اصل یا قاعده کلی در این خصوص وجود نداشت. تنها ملاحظات عملی و مشکلات ناشی از دوگانگی در قوه مجریه باعث اصلاح در این زمینه شد.

با وجود این، تقریباً اکثر وظایف و اختیارات مزبور، به صورت مفاهیم کلی ذکر شده‌اند و به همین خاطر، در برخی موارد عملی، تردیدهایی درباره مصادیق و حدود این اختیارات وجود دارد. تردیدهای عملی در اختیارات رئیس جمهور را به عوامل متعددی می‌توان نسبت داد: کاستی‌های موجود در متن قانون اساسی

و ابهام در برخی از لایه‌های ساختار سیاسی کشور، فقدان رویه عملی کافی و مناسب در زمینه مسائل مربوط به حقوق اساسی و نبودن نهاد ریاست جمهوری در ایران (پس از انقلاب). اما در این میان، عدم رشد ادبیات حقوق عمومی در کشور و ضعف نظریه حقوق اساسی در برخی از زوایا تأثیر به سزایی در برخی از موارد گذاشته است. زیرا این ضعف باعث شده است تفاسیر متفاوتی پیرامون برخی از نهادهای سیاسی مطرح شود. تبیین وظایف و اختیارات رئیس جمهور و به دست دادن معیاری برای شناسایی مصادیق متعدد این اختیارات، نیازمند ارائه تفسیری مناسب از قانون اساسی است که مبتنی بر آخرین تحولات حقوق عمومی است.

از طرف دیگر، یکی از مهمترین مسائلی که در این پژوهش مورد توجه قرار می‌گیرد، مسأله محدودیت حوزه اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که با جایگاه وی به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری، تناسبی ندارد. مرزهای حوزه اختیارات رئیس جمهور با عوامل متعددی تحدید می‌شود که یکی از مهمترین آنها، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و در کنار آن، اصل عدم امکان تفویض قانونگذاری - البته به آن شکلی که اجرا می‌شود - است.

بدین ترتیب، آنچه در این پژوهش به آن پرداخته شده است، بررسی هست-ها و بایدهای اختیارات و وظایف رئیس جمهور و تلاش برای ایضاح حدود و گستره اختیارات مزبور است. بدین ترتیب، مسأله اصلی پژوهش حاضر، تبیین اختیارات رئیس جمهور و بررسی آنها در پرتو صلاحیت‌ها و اختیارات سایر نهادهای سیاسی کشور به خاطر عدم وجود تحقیقات گسترده در حوزه حقوق عمومی و علوم سیاسی، کتاب‌ها و مقالات اندکی را می‌توان پیدا کرد که نهاد «ریاست جمهوری» را به عنوان موضوع مورد مطالعه خود برگزینند. در نوشته‌های موجود نیز به بازگویی صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس جمهور آنگونه که در قانون اساسی و سایر قوانین عادی آمده است، پرداخته شده است. این نوشته‌ها را اگرچه می‌توان به عنوان نوشته‌های آموزشی درباره موضوع

ریاست جمهوری قلمداد کرد اما کمتر اثر پژوهشی را می توان یافت که در فرایند ترمیم و اصلاح نظام سیاسی کمک نماید.

برای پاسخ به این نیاز، پژوهش حاضر در بخش های مختلف، به مباحث گوناگونی خواهد پرداخت. در بخش اول، به بیان کلیاتی پیرامون اصل تفکیک قوا، اشکال مختلف نظام های سیاسی و جایگاه ریاست جمهوری در یک نظام سیاسی پرداخته خواهد شد. اهمیت این مطلب در آن است که بدون داشتن آگاهی از برخی از مفاهیم بنیادی و بدون آنکه برداشتی کلی از نظام سیاسی و ساختار اساسی آن داشته باشیم، نخواهیم توانست درک مناسبی از شأن و جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی داشته باشیم. در ادامه مباحث این بخش، به مطالعه نظام سیاسی ایران و تبیین جایگاه رئیس جمهور در آن خواهیم پرداخت. بدیهی است بدون داشتن چنین اطلاعات ابتدایی، نمی توان در خصوص تناسب یا عدم تناسب اختیارات و وظایف اظهار نظر نمود.

در بخش دوم به بررسی وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت. بدین ترتیب، مهمترین اختیارات و وظایف رئیس جمهور را به تفکیک در دو گفتار مورد مطالعه قرار خواهیم داد. در گفتار اول اختیاراتی را که رئیس جمهور از باب ریاست دولت - کشور دارد، مطالعه کرده و سعی خواهیم کرد به ابهاماتی که در خصوص تک تک این اختیارات وجود دارد، پاسخ های مناسب ارائه کنیم. در گفتار دوم نیز به بررسی اختیاراتی خواهیم پرداخت که رئیس جمهور از باب ریاست دولت در دست دارد. توجه ما در این بخش به ابهام ها و سؤالاتی معطوف خواهد شد که نسبت به حدود و ثغور و همچنین، چگونگی اعمال وظایف و اختیارات رئیس جمهور مندرج در قانون اساسی وجود دارد. بنابراین، در این بخش سعی خواهیم کرد به یکی از سؤالات اصلی خود پاسخ داده و زوایای مبهم و تاریک وظایف و اختیارات رئیس جمهور را در سطح قانون اساسی، مورد بررسی قرار دهیم.

با وجود این، در این پژوهش تمامی اختیارات و وظایف رئیس جمهور را مورد بررسی قرار نخواهیم داد. زیرا اولاً تمامی وظایف و اختیارات رئیس

جمهور نیازمند بررسی و تحلیل نیستند. برای مثال، در مورد صلاحیت رئیس جمهور در اعطای نشان که موضوع اصل ۱۲۹ قانون اساسی است، نمی توان مباحث خاصی ارائه کرد. ثانیاً به نظر ما آنچه در مورد وظایف و اختیارات رئیس جمهور اهمیت دارد، تبیین شیوه ورود به بحث، نحوه ارائه استدلال ها و به عبارت بهتر، تبیین مسائل روش شناختی است. به همین خاطر، یکی از مباحث عمده ای که در این بخش مورد توجه قرار خواهیم داد، نحوه تفسیر و تحلیل مباحثی از این دست است. درواقع، هدف ما این است که روش تحلیل مناسبی در اختیار قرار دهیم تا با استفاده از آن بتوان تمامی اختیارات رئیس جمهور و یا هر نهاد دیگری را تحلیل و بررسی کرد. بدین منظور، سعی خواهیم نمود با تفکیک وظایف و اختیارات رئیس جمهور به دو دسته از وظایف، هر کدام را بر مبنای روش شناسی خاص خود مورد تحلیل و بررسی قرار دهیم.

نهایتاً در نتیجه گیری پژوهش حاضر، به جمع بندی مطالب خود پرداخته و به ارائه پیشنهاد های اصلاحی خود که مبتنی بر دستاوردهای پژوهش حاضر می باشد، خواهیم پرداخت.