

Analyzing the limits and powers of the first vice president compared to the ministers in the Islamic Republic of Iran

Abstract

THE POSITION OF THE FIRST VICE PRESIDENT WAS FORESEEN WITH THE FIRST REVISION OF THE CONSTITUTION, AND THIS POSITION WAS CHOSEN BY THE PRESIDENT AND DOES NOT REQUIRE THE APPROVAL OF THE ISLAMIC COUNCIL, AND HE ALSO HAS DISCRETIONARY AUTHORITY. IN THE CONSTITUTION OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN, THE POSITION AND AUTHORITY OF THE FIRST VICE PRESIDENT HAS BEEN GIVEN A SUPERIOR POSITION OVER OTHER MINISTERS, SO THAT IN THE ABSENCE OF THE PRESIDENT, THE GOVERNMENT BOARD IS FORMED UNDER THE CHAIRMANSHIP OF THE FIRST VICE PRESIDENT. SINCE THE FIRST VICE PRESIDENT IS ELECTED BY THE PRESIDENT AND IS NOT APPROVED BY THE ISLAMIC SHURA MAJLIS AND HAS NO POLITICAL RESPONSIBILITY BEFORE THE PARLIAMENT. TO BE ACCOUNTABLE AND RESPONSIBLE TO THE PARLIAMENT FOR ITS ADMINISTRATION AND THE MINISTERIAL DUTIES RESULTING FROM IT. THEREFORE, THE PRESENT RESEARCH WITH A DESCRIPTIVE-ANALYTICAL APPROACH AND USING LIBRARY AND INTERNET SOURCES SEEKS TO ANSWER THE QUESTION THAT THE LIMITS AND POWERS OF THE FIRST VICE PRESIDENT IN HOW DOES IT COMPARE WITH MINISTERS IN THE ISLAMIC REPUBLIC?

Keywords: First Vice President, President, Council of Ministers, Parliament, Constitution

واکوی حدود و اختیارات معاون اول رئیس جمهور

در مقایسه با وزرا در جمهوری اسلامی ایران

مسعود عبدی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۱۲

چکیده

سمت معاون اول ریاست جمهور با اولین بازنگری در قانون اساسی پیش‌بینی شد و این پست از طرف رئیس جمهور انتخاب شده و نیازی به تأیید مجلس شورای اسلامی ندارد و همچنین وی دارای صلاحیت اختیاری است. در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جایگاه و اختیارات معاون اول رئیس جمهور را در برابر سایر وزرا جایگاه برتری قرار داده است به طوری که در نبود رئیس جمهور هیئت دولت به ریاست معاون اول رئیس جمهور تشکیل می‌گردد. از آنجا که معاون اول به وسیله رئیس جمهور انتخاب می‌شود و مورد تأیید مجلس شورای اسلامی نیست و مسئولیت سیاسی در برابر مجلس ندارد. معاون اول رئیس جمهور حق استیضاح وزرا را ندارد، معاون اول تصدی وزارتخانه‌ای را در کشور بر عهده ندارد که نسبت به اداره آن و وظایف وزارتی حاصله از آن به مجلس پاسخگو و مسئول باشد. بنابراین پژوهش پیش روی با رویکرد توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی در پی پاسخ به این پرسش است که حدود و اختیارات معاون اول رئیس جمهور در مقایسه با وزیران در جمهوری اسلامی به چه نحو است.

واژگان کلیدی: معاون اول، رئیس جمهور، هیئت وزیران، مجلس، قانون اساسی

^۱ مربی و عضو هیئت گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم اجتماعی. دانشگاه پیام نور ایران.

برای تعیین جایگاه قانونی هر نهادی باید در درجه‌ی اول قانون تشکیل آن مورد بررسی قرار گیرد تا معلوم گردد که مرجعی که آن را تصویب کرده است اولاً آیا صلاحیت داشته، ثانیاً آیا اصول و موازین در تصویب قانون آن رعایت شده یا نه؟ در خصوص مرجع تصویب، این مجلس است که با توجه به اصل ۱۷۱ قانون اساسی اختیار وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی دارد. طبق اصل ۸۵ قانون اساسی "...مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه‌ی تصویب آن را به دولت دهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد" بنابراین، اصل بر اختصاص امر تقنین به مجلس است و استثناء نیازمند تصریح است که حدود استثناء هم مشخص شده است. از طرفی دیگر اصل ۱۳۸ قانون اساسی بیان می‌دارد "...دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده‌ی قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است 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 برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد" بر اساس این اصل، قدرت وضع آیین‌نامه‌ها به هیئت‌وزیران، وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار شده است. اما شورای عالی اداری که برای خود صلاحیت وضع قاعده و مقررات قانونی قائل است بنا بر دلایل ذیل در قالب این اصل نمی‌گنجد:

۱- از لحاظ ترکیب: قانون به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر اشاره می‌کند در حالی که شورای عالی اداری دارای اعضای غیر وزیر هم است (همتی، ۱۳۸۴).

۲- اطلاع رئیس مجلس از مصوبات دولت: شورای عالی اداری مشمول این قاعده نیست. بنابراین اولاً تشکیل شورا با این ترکیب و صلاحیتی که دارد برخلاف قانون اساسی است، ثانیاً اگر شورای عالی اداری صلاحیت وضع مقررات را داشته باشد، نمی‌توان شورا را در ردیف موازی با مجلس یا حتی هیئت‌وزیران قرارداد زیرا به حکم عقل، مجلس و هیئت‌وزیران از لحاظ سلسله‌مراتب در مرتبه‌ی بالاتری قرار دارند. از این رو شورای عالی اداری نمی‌تواند و نباید ضوابط و مقررات هر چند در مورد موضوعاتی مرتبط به حوزه‌ی صلاحیت خود باشد وضع کند که با قوانین مصوب مجلس و بالاتر از آن (قانون اساسی) در تضاد و تعارض قرار گیرد. لذا شورای عالی اداری صرفاً به‌عنوان یک نهاد اداری و اجرایی نه تقنینی و تنها در چارچوب قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و حتی مصوبات هیئت‌وزیران اختیار وضع الزامات را دارد (حسینعلی زاده، ۱۳۷۸).

بیان مسئله

در حقوق اداری کاربرد مفهوم معاون با مفاهیم جاری در حقوق کیفری تفاوت دارد و به جایگاهی اطلاق می‌گردد که در نهادهای دولتی، سازمان‌ها و ادارات کل برای فرد قائم‌مقام یا جانشین رئیس پیش‌بینی می‌گردد تا وظایفی که رئیس اداره، سازمان یا نهاد دولتی به دلایلی همچون غیبت در محل کار، بیماری، مرخصی و ... از انجام آن ناتوان است، معطل نمانده و

توسط معاون به انجام رسد؛ زیرا اصل بر تداوم امور و خدمات عمومی است و این امور تعطیل ناپذیرند. یکی از پست‌های خطیری که در ساختار قوه مجریه برخی از کشورهای دارای نظام ریاستی همچون ایالات متحده آمریکا یا نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی همانند جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده، پست معاون رئیس‌جمهور است که به دلیل نقش قائم‌مقامی و جایگزینی که برای رئیس‌جمهور ایفا می‌نماید، وظایف و اختیاراتی در این راستا داشته و افزون بر آن نظارت‌هایی برای آنان مقرر شده است. در ساختار اساسی ایران، پست معاون اول رئیس‌جمهور با اصلاحاتی که در قانون اساسی ۱۳۶۸ صورت گرفت، پیش‌بینی شد. معاون اول توسط رئیس‌جمهور انتخاب شده و نیازی به تأیید مجلس در این زمینه وجود ندارد. از طرف دیگر، معاون اول، هیچ‌گونه مسئولیت سیاسی در برابر مجلس شورای اسلامی ندارد. در قانون مذکور برخی وظایف از جمله اداره هیئت‌وزیران، هماهنگی سایر معاونت‌های رئیس‌جمهور، قائم‌مقامی رئیس‌جمهور در صورت فوت، عزل، استعفا و...، عضویت در شورای انتخابات ریاست جمهوری در مدت کفالت به عهده معاون اول نهاده شده و برخی اختیارات هم به موجب اصول قانون اساسی و قوانین عادی، همچون شرکت در جلسات علنی مجلس هر چند به صراحت در مورد معاون اول به کاربرده نشده، پیش‌بینی شده است؛ بنابراین با توجه به آنچه گفته شد، پست معاون اول یک پست خطیر و بااهمیت در ساختار قوه مجریه ایران تلقی می‌شود. از طرف دیگر، یکی از مسائل مهمی که در نظام حقوقی ایران، درباره معاون اول پیش‌بینی شده است، امر نظارت بر این پست است. معاون رئیس‌جمهور در صورت خالی ماندن این پست به خاطر استعفا، عزل، ناتوانی یا مرگ رئیس‌جمهور تا پایان دوره ریاست جمهوری و در صورت عدم امکان موقتی و مقطعی انجام وظایف توسط رئیس‌جمهور تا زمان بازگشت او به کار، جانشین وی شده و وظایف ریاست جمهوری را انجام می‌دهد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷). این سؤال را به ذهن متبادر ساخت که جایگاه معاون اول با توجه به اصول قانون اساسی و سایر قوانین در ایران چیست؟ از بعد حقوقی معاون اول رئیس‌جمهور چه جایگاهی دارد؟ از نظر سیاسی آیا تمام وظایف رئیس‌جمهور را به عهده دارد؟ در مقابل چه کسانی یا چه مراجعی باید پاسخگو باشد و آیا قابلیت استیضاح از طرف مجلس شورای اسلامی را دارد؟ آیا رئیس‌جمهور می‌تواند کلیه وظایف را به معاون اول خود تفویض کند؟ آیا معاون اول رئیس‌جمهور حتماً باید از مستخدمین دولت باشد یا هر شخص سیاسی نیز می‌تواند این پست را احراز کند؟

هدف پژوهش

هدف از پژوهش حاضر بررسی حدود و اختیارات معاون اول رئیس‌جمهور در مقایسه با سایر وزرا است.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش^۱ از نظر روش‌شناسی در زمره مطالعات کتابخانه‌ای قرار می‌گیرد، در این پژوهش از نظر پژوهشگران در ارتباط با این موضوع استفاده شده است.

^۱ بررسی حدود و اختیارات معاون اول رئیس‌جمهور در مقایسه با سایر وزرا

ادبیات و پیشینه تحقیق

از کارهای علمی که در این موضوع پژوهشی به انجام رسیده است می‌توان به پژوهش‌های ذیل اشاره کرد: مظهري و همکارانش (۱۳۹۷) در ارتباط با موضوع جایگاه اول معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان کفیل به این نتیجه رسیدند: پست معاون اول رئیس‌جمهور با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ پیش‌بینی شد و این مقام از طرف رئیس‌جمهور انتخاب شده و نیازی به تأیید مجلس در این خصوص ندارد و در انتصاب وی دارای صلاحیت اختیاری است. وظایفی در قانون اساسی همچون شرکت در جلسه علنی مجلس، اداره هیئت‌وزیران، هماهنگی معاونت‌های رئیس‌جمهور و از همه مهم‌تر کفالت رئیس‌جمهور در زمان غیبت یا بیماری بیش از دو ماه، عزل، استعفا و فوت وی پیش‌بینی شد. به نظر با گرایش قانون اساسی ۶۸ به‌سوی نظام نیمه ریاستی، پست معاون اول برای پر کردن خلأ ناشی از حذف نخست‌وزیری در ساختار قوه مجریه ایران پیش‌بینی شد. وجه‌تسمیه این مقام اصولاً به اصل ۱۳۱ قانون اساسی و موجبات کفالت رئیس‌جمهور بازمی‌گردد. از طرف دیگر، نظارت‌هایی همچون نظارت سلسله مراتبی، مالی و قضایی و همچنین تکالیفی مانند نداشتن دو شغل دولتی بر معاون اول رئیس‌جمهور اعمال می‌گردد (مظهري و همکارانش، ۱۳۹۷).

هریسی نژاد (۱۳۸۷) در ارتباط با موضوع پست معاونت رئیس‌جمهوری چنین عنوان کرده است: از دید تطبیقی این مسئله با فلسفه وجودی پست معاونت ریاست جمهوری در ایالات متحده

آمریکا بسیار شباهت دارد؛ زیرا معاون رئیس‌جمهور در صورت خالی ماندن این پست به خاطر استعفا، عزل، ناتوانی یا مرگ رئیس‌جمهور تا پایان دوره ریاست جمهوری و در صورت عدم امکان موقتی و مقطعی انجام وظایف توسط رئیس‌جمهور تا زمان بازگشت او به کار، جانشین وی شده و وظایف ریاست جمهوری را انجام می‌دهد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷). از نظر جنبه نوآوری باید اذعان نمود که در پژوهش حاضر کوشش شده است برخی کاستی‌های موجود در تحلیل‌های پیشین برطرف گردد. زیرا برخی کارها صرفاً تحول محور بودند ضمن آنکه بسیاری نیز تک‌بعدی به موضوع نگریسته‌اند اما پژوهش حاضر به جهت رویکرد نوینی که مدنظر دارد درصدد است تا به درک وسیع‌تر و جامع‌تری از واکاوی حدود و اختیارات معاون اول رئیس‌جمهور در مقایسه با وزرا بپردازد.

– مقامات عالی سازمان اداری کشور

به‌موجب اصل ۶۰ قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است»؛ بنابراین، مقامات عالی قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران، عبارت‌اند از: مقام رهبری، رئیس‌جمهور و وزیران.

از طرف دیگر چون بر طبق قانون اساسی، معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان یک‌نهاد سیاسی و اجرایی وظایف اجرایی و اداری مهمی به عهده دارد و همچنین هیئت‌وزیران متشکل از وزیران و به ریاست رئیس‌جمهور در تصمیم‌گیری و رهبری سیاست دولت نقش مهمی ایفا می‌کنند، لذا آن‌ها را نیز باید جزء مقامات عالی قوه مجریه یا قوه مرکزی به شمار آورد (طباطبایی، ۱۳۹۱).

به موجب قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، عبارت‌اند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر مقام رهبری^۱ تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است.^۲

مقام رهبری عالی‌ترین مقام روحانی و سیاسی کشور است که در رأس تشکیلات کشور قرار دارد و با رهنمودهای خویش قوای سه‌گانه را هدایت و سیاست دولت را رهبری می‌کند.^۳

شرایط قانونی احراز مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران

شرایط احراز مقام ریاست جمهوری و وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به شرح زیر است:

رئیس‌جمهور بارأی مستقیم مردم به مدت چهار سال انتخاب می‌شود. حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب از طرف مردم باید به وسیله مقام رهبری امضا و تنفیذ گردد و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.^۴

رئیس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی واجد شرایط زیر انتخاب شود (کاوایی، ۲۰۰۲).

ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه، امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور^۵

بر طبق قانون اساسی، نامزدهای ریاست جمهوری باید قبل از شروع قانون معین می‌کند و مسئولیت نظارت بر انتخابات به عهده شورای نگهبان است.^۶

انتخاب رئیس‌جمهور جدید باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره ریاست جمهوری قبلی انجام شده باشد و در فاصله انتخاب رئیس‌جمهور جدید و پایان دوره ریاست جمهوری سابق، رئیس‌جمهور پیشین وظایف رئیس‌جمهور را انجام می‌دهد.^۷

رئیس‌جمهور پیش از آغاز به کار باید در مجلس شورای اسلامی به ترتیب مقرر در قانون اساسی سوگند یاد نماید.^۸

۱- اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون، اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲ اصل ۱۰۷ قانون اساسی.

۳ همان منبع

۴ اصل ۱۱۴ قانون اساسی.

۵ اصل ۱۱۵ قانون اساسی (رستمی، و.، ولی، موسی پور. (۲۰۱۱). تحلیل حقوقی اصل ۱۱۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شرایط رئیس‌جمهور. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (فصلنامه حقوق سابق)، ۴۱(۱)، ۲۲۵-۲۴۰.

۶ اصل ۱۱۶ و ۱۱۸ قانون اساسی.

۷ اصل ۱۱۹ قانون اساسی

۸ اصل ۱۲۱ قانون اساسی

بر طبق قانون اساسی، رئیس‌جمهور در حدود وظایف و اختیارات خویش در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.^۱

عزل و برکناری رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی و یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت سیاسی و مدیریت او انجام‌پذیر است.^۲

رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و با نمایندگان ویژه با اختیارات مشخصی تعیین نماید.^۳ در تعیین معاونان و نمایندگان به‌ویژه دست رئیس‌جمهور باز است و نیازی به تأیید شورا نیست.

به‌موجب قانون اساسی در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را بر عهده دارد وزیران را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود (اصل ۱۳۱ و ۱۳۲، اصلاحی قانون اساسی).

رئیس‌جمهور استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده است به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد (طباطبایی، ۱۳۹۱).

شرایط انتخاب معاون اول رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران

معاون اول رئیس‌جمهور یکی از مهم‌ترین سمت‌های اجرایی در کشور است که از سال ۶۸ در ساختار اجرایی کشور اضافه شد. از جمله وظایف معاون اول که با موافقت رئیس‌جمهور انجام می‌شود ریاست هیئت‌وزیران و هماهنگی بین معاونت‌های رئیس‌جمهوری است. طی ۲۴ سال گذشته پنج معاون اول در کشور مسئولیت داشته‌اند که حسن حبیبی با ۱۲ سال و اسفندیار رحیم‌مشایی با یک هفته بیشترین و کمترین زمان مسئولیت را به خود اختصاص داده‌اند. درباره این سمت در دولت یازدهم نیز گمانه‌های مختلفی مطرح شده است که مهم‌ترین آن‌ها قالیباف، فروزنده و شریعتمداری است. معاون اول رئیس‌جمهور در سال ۶۸ وارد قانون اساسی است. در این سال و در پی بازنگری در قانون اساسی سمت معاون اولی به جای نخست‌وزیری اضافه شد. این سمت برای هماهنگی بین معاونت‌ها و نیابت رئیس‌جمهور در هیئت دولت ایجاد شد (اصل ۱۲۴). در بازنگری قانون اساسی اصل دیگری نیز به تصویب رسید که قدرت معاون اول رئیس‌جمهور را بسیار بالا برد. در اصل ۱۳۱ قانون اساسی آمده است: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس‌مجلس و

^۱ اصل ۱۲۲ اصلاحی قانون اساسی: رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.

^۲ بند دوم از اصل ۸۹ اصلاحی قانون اساسی و بند ۱۰ از اصل ۱۱۰ اصلاحی قانون اساسی.

^۳ اصل ۱۲۷ قانون اساسی.

رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود، در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس‌جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند. این اختیارات گسترده، یعنی جانشینی رئیس‌جمهور، در شورای بازنگری قانون اساسی مورد مخالفت برخی از اعضا قرار گرفت، اما در نهایت به تصویب رسید و حالت قانونی به خود گرفت. در این اصل دو قسمت جداگانه وجود دارد؛ یعنی همه اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور به معاون اول منتقل می‌شود، اما برگزاری انتخابات ریاست جمهوری بعدی بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری است. این تفکیک به این علت صورت گرفته است که در شورای بازنگری این احتمال به صورت ضعیف مطرح شده بود که ممکن است معاون اول به دلیل ارتباط با رئیس‌جمهور سابق در مظان اتهام باشد که انتخابات را بی‌طرفانه برگزار نکند و کل انتخابات زیر سؤال برود. بر این اساس، برگزاری انتخابات ریاست جمهوری بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری گذاشته شده است.^۱ البته در اصل ۱۳۲ قانون اساسی آمده است که در هنگامی که معاون اول، مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را بر عهده دارد نمی‌توان وزرا را استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و امر همه‌پرسی اقدام کرد.^۲ نصب و عزل معاون اول و شرایطی که نظام حقوقی ایران برای قائم‌مقامی و جانشینی رئیس‌جمهور پیش‌بینی نموده است، تابع شرایط خاصی است که در این جدول ذیل به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد:

جدول ۱- شرایط خاص نصب و عزل معاون اول رئیس‌جمهور

شرایط خاص نصب و عزل معاون اول رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران	
نصب و عزل معاون اول توسط رئیس‌جمهور	الزام یا عدم الزام رئیس‌جمهور به نصب معاون اول
انتصاب و عزل معاون اول با حکم رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. گرچه قانون اساسی صراحتی در امر انتخاب معاون اول و عزل وی ندارد؛ اما اصل ۱۲۴ با تأکید بر اینکه: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...». این اختیار به رئیس‌جمهور اعطاشده که معاون اول خود را منصوب نماید. از طرف دیگر، رئیس‌جمهور در امر انتصاب معاون اول، نیازی به تأیید مجلس هم ندارد؛ زیرا معاون اول تصدی وزارتخانه‌ای را در کشور بر عهده ندارد که نسبت به اداره آن و وظایف وزارتی حاصله از آن به مجلس پاسخگو و مسئول باشد.	با توجه به اصول قانون اساسی و قرائن موجود در اصول ۱۲۴ و ۱۳۱ و ۱۳۲ به نظر می‌رسد انتخاب معاون اول توسط رئیس‌جمهور الزامی نیست و او می‌تواند برای خود معاون اول انتخاب نکند. در واقع، رئیس‌جمهور در این امر صلاحیت اختیاری دارد. اصل ۱۲۴ قانون اساسی در این خصوص مقرر داشته: «... رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...» از طرف دیگر، قرینه موجود در اصل ۱۳۱ نیز دلالت ضمنی دیگری بر مسئله یادشده تلقی می‌گردد. در اصل مذکور «در صورتی که رئیس‌جمهور معاون اول نداشته باشد، مقام رهبری فرد دیگری را به جای وی منصوب می‌کند». مستفاد

۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، صفحه ۱۰۲۸.

۲ <http://farsi.khamenei.ir>

<p>از اصل یادشده، این امر نشانه آن است که رئیس‌جمهور ممکن است، معاون اول برای خود انتخاب ننموده باشد که در این صورت رهبری فردی را برای کفالت رئیس‌جمهور پس از وقوع شرایط مذکور در اصل، منصوب می‌نماید.</p>	<p>نکته حائز اهمیت دیگر در مورد انتخاب معاون اول این است که هیئت‌وزیران هیچ نقشی در انتخاب او ندارد و همچنین وظایف معاون اول از طریق مصوبات مجلس تعیین نمی‌شود بلکه رئیس‌جمهور شخصاً مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی او را مقرر می‌کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

جایگاه معاون اول به‌عنوان کفیل رئیس‌جمهور

کفالت اداری تریبی است که به‌موجب آن در غیاب متصدی شغلی شخصی دیگر به‌طور موقت انجام امور اداری مربوط به آن مقام را بر عهده می‌گیرد. بدون تصدی ماندن شغل و مقام اداری ممکن است، ناشی از فوت و بیماری و یا مسافرت مسئول آن و یا به علت عدم تعیین متصدی و مسئول باشد. در غیاب هر مقامی، معاون او به خودبه‌خود کفیل آن مقام خواهد بود. هرچند برخلاف این اصل، صاحب‌مقام می‌تواند فرد دیگری را به‌جای معاون خود به‌عنوان کفیل خود انتخاب و معرفی نماید. حسب القاعده کفیل همه اختیارات صاحب‌مقامی را دارا است که کفالت او را برعهده گرفته مگر اینکه چیزی استثناء شده باشد. به همین جهت، کفیل مسئول تمام اعمالی است که در مدت کفالت او صورت گیرد. مضافاً اینکه وی فقط اعمالی را می‌تواند انجام دهد که متصدی قبلی برحسب وظایف خود انجام می‌داده والا انجام اعمالی که به‌طور متعارف جزء وظایف مقام نبوده یا مربوط به کارهای زمان کفالت نیست قانونی نخواهد بود (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵). در نظام حقوقی ایران نیز یکی از موارد پیش‌بینی شده در خصوص کفالت مقامات رده‌بالای تشکیلات سیاسی، کفالت رئیس‌جمهور است. فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه، پایان دوره رئیس‌جمهور یا اموری دیگر از این قبیل، عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری در ایران به شمار می‌روند (تقی زاده، ۱۳۸۹). به استناد اصل ۱۳۱ یکی دیگر از موجبات کفالت رئیس‌جمهور، زمانی است که دوره ریاست جمهوری به پایان رسیده و بنا به دلایلی رئیس‌جمهور جدید انتخاب نگردیده است. در این صورت برای آنکه فقدان رئیس‌جمهور در پست ریاست جمهوری موجب توقف امور اجرایی نگردد و خدمات عمومی مستمراً تداوم یابد، وجود یک‌جانشین برای رتق وفتق کردن امور اجرایی ضروری است. لذا قانون اساسی مقرراتی و شرایطی را تحت عنوان کفالت رئیس‌جمهور پیش‌بینی نموده که چون بر مبنای آن شرایط، کشور از رئیس‌جمهور محروم می‌شود و از طرف دیگر تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید وظایف وی تعطیل‌بردار نیست؛ لذا ضرورت یک‌جانشین موقت برای تکفل این وظایف اجتناب‌ناپذیر است (هاشمی، ۱۳۸۶).

مسئولیت‌ها و تکالیف پیش‌بینی شده بر معاون اول در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران نظارت‌هایی بر معاون اول پیش‌بینی شده و مقام یادشده باید برخی تکالیف را نیز مراعات نماید که در قسمت پیش رو به این موارد پرداخته خواهد شد:

- نظارت سلسله مراتبی

سازمان‌ها و مقامات اداری مرکزی بر اجزاء، ادارات و کارکنان خود نظارت دارند که این نظارت به نظارت درون‌سازمانی نیز مشهور است؛ یعنی مقامات و سازمان‌های اداری بر ادارات و کارکنان آن در چهارچوب سازمان خود نظارت می‌کنند.

مهم‌ترین نوع کنترل اداری از طریق سلسله‌مراتب اداری اعمال می‌شود. کنترل سلسله‌مراتبی نظامی است که در آن مقامات مافوق بر کارکنان مادون خود دستور می‌دهند و بر آن‌ها نظارت می‌کنند و کارکنان مرئوس مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مافوق خود هستند. این نظارت نسبت به کارکنان سازمان‌های اداری کشور از طریق عزل و نصب کارکنان مرئوس توسط مافوق و تعیین تکلیف کارکنان اعمال می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸).

این نوع نظارت هر چند به‌صراحت در مورد معاون اول پیش‌بینی نشده است؛ اما با توجه به فحوی اصل ۱۲۴ از آنجا که عزل و نصب وی به عهده رئیس‌جمهور بوده و تعیین تکلیف در مورد اداره هیئت‌وزیران و هماهنگی سایر معاونت‌ها که در اصل یادشده برای معاون اول پیش‌بینی شده است، با موافقت رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد، بنابراین او اصولاً تحت نظارت و امر رئیس‌جمهور و از نظر سلسله‌مراتبی تحت کنترل او تلقی می‌گردد؛ لذا در برابر رئیس‌جمهور مسئول است. با به استناد اصل ۱۱۰ عزل رئیس‌جمهور به رهبری سپرده‌شده و به‌موجب اصل ۱۲۲ در برابر رهبر مسئول اقدامات خود است؛ آیا می‌توان قائل به نظارت سلسله‌مراتبی رهبر بر معاون اول هم بود یا خیر؟ در پاسخ باید اظهار نمود که هیچ مستند قانونی در این زمینه وجود ندارد و در هیچ قانونی به نظارت سلسله‌مراتبی رهبری بر معاون اول اشاره نشده است؛ اما در سال ۱۳۸۸ مقام رهبری طی یک حکم حکومتی به رئیس‌جمهور وقت، انتصاب معاون اول را ملغی اعلام نمودند؛ بنابراین می‌توان این مورد را نوعی نظارت سلسله‌مراتبی به حساب آورد که بر اساس آن مقام رهبری به‌موجب ریاست فائده‌ای که بر قوه مجریه دارد و رئیس‌جمهور به استناد اصل ۱۱۳ صرفاً پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور تلقی می‌شود، لذا از اختیار خود برای عزل معاون اول استفاده نمودند.

- مسئولیت کیفری (جرم عادی - جرم سیاسی)

یکی دیگر از مسئولیت‌هایی که در مورد معاون اول رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شده است، مسئولیت کیفری است. در این راستا اصل ۱۴۰ مقرر داشته که: «رسیدگی به... اتهام معاونان او (رئیس‌جمهور) در مورد جرائم عادی بااطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود». منظور از دادگاه‌های عمومی در این اصل حسب مورد دادگاه‌های کیفری یک و دو استان تهران است که به‌عنوان مرجع کیفری عمومی به اعتبار نوع جرم، میزان مجازات یا موقعیت رسمی مرتکب در حدود صلاحیت خود، رسیدگی بدوی می‌کنند (ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲).

پس از حضور در دادگاه و محاکمه، مانند سایر اشخاص مجازات خواهند شد و در مورد جرائم سیاسی، رسیدگی به اتهامات وزرا مانند سایر اشخاص با حضور هیئت‌منصفه برگزار خواهد شد (ماده ۱ قانون هیئت‌منصفه مصوب ۱۳۸۲). بر این اساس چنانچه معاون اول مرتکب جرائم عادی همچون سرقت، اختلاس و ... گردد، بااطلاع مجلس شورای اسلامی، این جرائم در دادگاه‌های دادگستری رسیدگی می‌گردد؛ بنابراین همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، معاون اول نیز همانند سایر افراد جامعه، مسئول است و در صورت ورود اتهام به وی، در دادگاه‌های عمومی قابل محاکمه است. تنها وجه تمایز موجود در اصل مذکور، ضرورت اطلاع مجلس است. این اطلاع، بدون آنکه بر مراتب دادرسی کوچک‌ترین تأثیری داشته باشد، می‌تواند مجلس را در جریان امر قرار دهد (هاشمی، ۱۳۸۶).

وزرا یا رئیس‌جمهور چنانچه در مورد جرائم عادی محکوم گردند، در صورت لزوم می‌توان آنان را در مجلس مورد استیضاح قرار داد ولیکن معاون اول که در اصل یادشده هم‌ردیف وزرا و رئیس‌جمهور ذکر شده است، در برابر مجلس مسئولیت سیاسی ندارد که بتوان وی را استیضاح نمود؛ بنابراین به خاطر فقدان مسئولیت اطلاع مجلس هم ضرورتی ندارد؛ اما نکته بسیار مهم دیگر در مورد ارتکاب جرم توسط معاون اول، جرائم سیاسی است. قانون‌گذار اساسی در مورد اتهامات سیاسی معاون اول مشابه وزرا، با سکوت روبروست. بالاخره در سال ۱۳۹۲ پس از سال‌ها سکوت در این مورد طرحی در صحن مجلس با نام جرم سیاسی مطرح شد و در سال ۱۳۹۴ به تصویب مجلس رسید. ماده ۲ قانون مذکور مقرر نموده که جرائم زیر در صورت انطباق با شرایط مقرر در ماده (۱) این قانون جرم سیاسی محسوب می‌شوند:

الف. توهین یا افتراء به رؤسای سه قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونان رئیس‌جمهور و ... نکته جالب توجه این است که قانون مزبور، صرفاً در جایگاه مدعی به معاون اول نگریسته و توهین و افتراء را به وی از جمله مصادیق جرم سیاسی برشمرده است؛ اما هیچ اشاره‌ای به اینکه اگر خود معاون اول در حین خدمت مرتکب جرم سیاسی گردد، در این صورت تکلیف

چيست؟ مثلاً اگر معاون اول توهین یا افتراء به مقامات مذکور در ماده نماید، آیا مانند افراد عادی محاکمه می‌گردد یا خیر؟

- مسئولیت مدنی

معاون اول نیز مشابه همه کارمندان دولت و وزرا، ممکن است خسارت و ضرر و زیانی را متوجه دولت یا اشخاص ثالث نماید. اگر نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی و عدالت باشد، مسئولیت دولت محرز است؛ بنابراین جبران خسارت، تکلیف دولت و حق خسارت دیدگان است (هاشمی، ۱۳۸۶). چنانچه معاون اول عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نماید، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده است. نکته قابل ذکر در این خصوص آن است که این ماده مسئولیت مدنی دولت را تنها در مقام اعمال تصدی پذیرفته است و دولت در اعمال حاکمیت مسئولیتی ندارد، به بیان دیگر، چنانچه معاون اول خسارتی به شخصی وارد نموده و به استناد اینکه در مقام انجام اعمال حاکمیت بوده و خسارت وارد شده است، مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود.^۱

- تکلیف به نداشتن شغل دولتی دیگر

انجام اعمال سیاسی و اداری ارتباط و تأثیر همه‌جانبه‌ای بر کل امور و شئون جامعه دارد. در این راستا، قانون اساسی برای احتراز از مفاسد احتمالی اعمال مذکور، به موجب بند ۱۰ اصل ۳ ایجاد نظام اداری صحیح را یکی از وظایف دولت می‌داند. خطوط اصلی نظام سیاسی و اداری کشور مبتنی بر تفکیک قوا است که حکمت نهفته در آن، جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن است. سپردن مشاغل متعدد به مسئولان یکی از عوامل مهمی است که خطر فساد اداری را به دنبال دارد. تجربه نشان داده است که شغل‌های گوناگون و متعدد قدرت بیشتری را به دنبال دارد؛ به

قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

همین جهت، اصل جمع ممنوعیت مشاغل سیاسی و یا ممنوعیت جمع مشاغل اداری و اساسی، در حقوق اساسی کشورها مقرر شده است (هاشمی، ۱۳۸۶). به همین خاطر، اصل ۱۴۱ قانون اساسی تکلیفی را بر معاون اول رئیس‌جمهور بار نهاده که مطابق آن وی نمی‌تواند بیش از یک شغل دولتی داشته باشد در این اصل هر چند به صراحت از معاون اول نامی برده نشده؛ اما کلمه معاونان رئیس‌جمهور عام بوده و شامل معاون اول هم می‌گردد، لذا معاون اول نمی‌تواند دو شغل دولتی داشته باشد و این ممنوعیت تکلیفی برای وی به حساب می‌آید؛ اما ضمانت اجرای این اصل چیست و چنانچه معاون اول از این امر تخلف نماید، چه ضمانتی وجود دارد تا به تخلف وی رسیدگی و مجازات آن به چه صورت است؟ در پاسخ باید اظهار نمود که قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید و برای متخلف مجازات انفصال موقت از ۶ ماه تا ۱ سال و یا انفصال دائم و استرداد وجوه دریافتی، برای آمر مجازات انفصال موقت از ۶ ماه تا ۱ سال و برای مسئولان ذی‌حسابی و مالی پرداخت‌کننده حقوق و مزایای شغل دولتی، مجازات انفصال موقت از ۲ ماه تا ۶ ماه صادر خواهد شد (مظهری و همکاران، ۱۳۹۷).

- تکلیف به عدم افزایش دارایی در فاصله آغاز و پایان خدمت (مسئولیت مالی)

یکی دیگر از تکالیفی که به موجب اصل ۱۴۲ متوجه معاون اول رئیس‌جمهور است، تکلیف به عدم افزایش دارایی خود در زمان قبل و بعد از خدمت در دولت، شامل همسر و فرزندانش است؛ چرا که معاون اول نیز مشابه وزرا در مقام ایفای وظایف خود با امور مالی فراوان مانند اموال دولتی و ... سروکار دارد و سوءاستفاده دور از ذهن نیست (هاشمی، ۱۳۸۶).

وزارتخانه‌ها

عنوان مشخصی است که توسط قانون ایجاد شده است و به وسیله‌ی وزیر اداره می‌شود بنابراین حق هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه با قانون‌گذار است و به تعبیر ساده‌تر می‌توان گفت که مجموع ادارات و دوائر دولتی که به منظور ارائه‌ی پاره‌ای خدمات عمومی تشکیل شده‌اند، وزارتخانه نامیده می‌شوند. در تعریف جامع‌تر، تمرکز خدمات عمومی مشابه و نزدیک به هم در یک سازمان دولتی بدون شخصیت حقوقی که بنام دولت عمل می‌کند وزارتخانه نامیده می‌شود؛ بنابراین تک‌تک وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقل ندارند بلکه جمیع وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند. تقریباً اکثر خدمات عمومی به نحوی تقسیم شده‌اند که در زمره‌ی وظایف یکی از وزارتخانه‌ها جای می‌گیرند. در سازمان کلی وزارتخانه پس از وزیر، معاونین وی که دفتر وزارتی وزیر نامیده می‌شوند در تقسیم‌بندی پائین‌تر وزارتخانه تقسیم می‌شوند به اداره‌ی کل که هر یک از وزارتخانه‌ها دارای چندین اداره‌ی کل می‌باشند (طباطبایی، ۱۳۹۱).

وزارتخانه مجموع ادارات و دوائر دولتی است که به منظور اداره‌ی یک سلسله امور و خدمات عمومی تشکیل شده است. به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنها با مجلس شورای اسلامی است. اگرچه قانون تعداد وزارتخانه و حدود اختیارات آنها را به عهده مجلس شورا گذاشته است، ولی در عمل تغییر و تبدیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوط به آنها، منوط به تصمیم دولت است که البته با مسئولیت دولت که حسن اداره امور است همخوانی دارد (طباطبایی، ۱۳۹۱).

هر وزارتخانه برحسب نوع فعالیتش دارای ۲ دسته سازمان اداری است: ۱- سازمان اصلی (هدف): سازمان‌های اصلی وزارتخانه، هدف اصلی وزارتخانه را محقق می‌سازد. مثلاً وزارت بهداشت امور بهداشتی و سازمان‌هایی که این امور را اجرا می‌کنند، «سازمان اصلی» نامیده می‌شوند. ۲- سازمان‌های اجرایی مشترک: تقریباً در تمامی وزارتخانه‌ها از حیث وجودی مشترک‌اند؛ مانند حسابداری، کارگزینی، کارپردازی، ترابری و...

نهاد ریاست جمهوری

اصول سازمان و مدیریت ایجاب می‌کند که در اداره امور کشور، وحدت نظر و هماهنگی کامل بین وزارتخانه‌ها حکم‌فرما باشد. امروزه با افزایش مشاغل دولتی، لزوم هماهنگی در سازمان‌های دولتی امر حیاتی و ضروری است. در امور سیاسی، همکاری و هماهنگی بین سازمان‌ها به وسیله هیئت دولت تأمین می‌شود، سیاست کلی و خط‌مشی عمومی کشور به وسیله هیئت دولت - که با شرکت همه وزراء تشکیل می‌شود- تعیین می‌گردد و وزیران مکلف‌اند آن را در وزارتخانه‌های خود اجرا کنند و به‌ویژه رئیس‌جمهور (که بر وزیران ریاست دارد) مراقبت می‌کند که تصمیمات هیئت دولت در تمام وزارتخانه‌ها اجرا شود. البته در امور اداری و اجرایی، طرح مسائل جزئی و فرعی در هیئت دولت مقدور نیست و حال آنکه لازم است در این امور نیز بین وزارتخانه‌ها هماهنگی لازم وجود داشته باشد.

چون وزارتخانه‌ها در اداره امور خود استقلال دارند غالباً کارمندان تصور می‌کنند که تنها وزارتخانه متبوع آن‌ها، هدف و غایت وجودی دولت است و از تشریک‌مساعی و همکاری با سایر دستگاه‌ها کوتاهی می‌کنند و همواره سعی دارند مسائل را یک‌طرفه و تنها به سود وزارتخانه خود بدون در نظر گرفتن سایر جهات حل کنند.

البته با ترتیب دادن کنفرانس‌ها و کمیسیون‌هایی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌ها، در سطوح مختلف مدیریت تا حدی می‌توان از تشتت نظر و ناهماهنگی ادارات جلوگیری کرد، ولی در کشورهای خارج از طریق تأسیس واحدهایی که مستقیماً تحت نظارت و ریاست مستقیم نخست‌وزیر قرار دارند و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها هدف آن‌هاست، به حل این مشکل نائل آمده‌اند و چون در کشور ما اکنون مقام نخست‌وزیری حذف شده و رئیس‌جمهور خود هیئت‌وزیران را تشکیل و اداره می‌کند، این وظیفه به عهده نهاد ریاست جمهوری گذاشته شده است.

طبیعی است رئیس‌جمهور، مؤسس و رئیس هیئت‌وزیران است و مقام و موقعیت او اجازه می‌دهد که مانند رهبر یک ارکستر، عملیات وزارتخانه‌ها را با یکدیگر متعادل و هماهنگ سازد و در جهت ایجاد وحدت نظر و همکاری لازم بیت آن‌ها تلاش کند. نهاد ریاست جمهوری، مشاور مخصوص رئیس‌جمهور است و او را در انجام وظایف و هماهنگ کردن عملیات وزارتخانه‌ها و نظارت بر آن‌ها یاری می‌کند (همان منبع). واحدهای نهاد ریاست جمهوری باید به گونه‌ای باشد که اهداف اصلی را که تعیین و رهبری سیاست کلی دولت، ایجاد همکاری و هماهنگی بین دستگاه‌ها و حصول اطمینان از اجرای سیاست و تصمیمات دولت است، تأمین کنند. گاهی نیز سازمان‌هایی که از اهمیت ویژه برخوردارند، تحت سرپرستی ریاست جمهوری قرار می‌گیرند. اصل تقسیم وظایف و مسئولیت ایجاب می‌کند که هر یک از وزارتخانه‌ها متصدی وظایف خود باشند و نهاد ریاست جمهوری هم عهده‌دار اموری باشد که به وحدت عمل بین دستگاه‌ها می‌انجامد (طباطبایی، ۱۳۹۱).

اختیارات وزیر

وزیر در رأس وزارتخانه قرار دارد و وظیفه‌ی رهبری و هدایت افراد تحت مجموعه‌ی خود و سازمان دادن به تشکیلات اداری وزارتخانه بر عهده‌ی وزیر است.

۱- اختیارات مربوط به سازمان دادن و استخدام نیروها در وزارتخانه: اختیارات سازمانی و استخدامی بر مبنای این اختیارات به منظور حسن اجرای امور و سازمان دادن به تشکیلات و نهادهای وزارتخانه، وزیر می‌تواند با توجه به صلاحیت‌هایی که قانون‌گذار آئین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌هایی که برای وی در نظر گرفته‌اند به تنظیم سازمان‌های اداری تحت مجموعه‌ی خویش بپردازد؛ بنابراین در یک وزارتخانه توزیع مشاغل و تعیین مسئولیت‌ها بر عهده‌ی وزیر است؛ هرگونه استخدام در یک وزارتخانه توسط وزیر و به نام وزیر انجام می‌شود:

۲- قدرت سلسله‌مراتبی اداری: وزیر: وزیر یکی از مقامات قدرت مرکزی است و در سیستم تمرکز اداری فعالیت ورزیده و بر مبنای سیستم تمرکز اداری قدرت مرکزی، دستورات خویش را صادر می‌کند و به مقامات پایین‌تر ارسال می‌دارد آنگاه مقامات اداری پایین‌تر به صورت زنجیروار از دستورات مقامات اداری بالاتر تبعیت می‌کنند که بدین اصل، «اصل سلسله‌مراتب اداری» نیز می‌گویند.

۳- اختیار تصمیم‌گیری: بر مبنای اختیارات تصمیم‌گیری تمامی اقدامات، دستورات و تصمیمات در وزارتخانه به نام وزیر اتخاذ می‌شود؛ بنابراین هرگونه عزل و نصب، ترفیع، استخدام و اقداماتی نظیر آن به نام وزیر گرفته می‌شود.

۴- اختیار نظارت: در بیان سازمان‌های اداری پاره‌ای از سازمان‌ها هستند که به صورت عدم تمرکز اداری اداره می‌شوند و گفتار فوق‌بودن معنایست که این مؤسسات تحت نظارت مقامات مرکزی هستند.

۵- اختیار مالی و قضایی: بودجه‌ی هر وزارتخانه جز بودجه‌ی کل کشور و تابع قانون محاسبات عمومی است. به موجب قانون مزبور، اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیران مربوط است و آن‌ها مکلف‌اند هزینه‌های وزارتخانه‌ی خود را طبق پیش‌بینی بودجه‌ی کل کشور تشخیص دهند و حواله‌ی پرداخت آن را صادر کنند. مطابق قانون محاسبات عمومی، تشخیص هر هزینه و حواله‌ی پرداخت آن در وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی بر عهده‌ی وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است که جزئیات آن در قانون مزبور و آئین‌نامه‌های اجرایی آن معین و مقرر شده است. قبول هر نوع تعهد مالی علیه وزارتخانه، اعم از قرارداد و مصارف دیگر از لحاظ قانونی فقط از اختیارات وزیر است، ولی مطابق اصولی که گفته خواهد شد، وزیر می‌تواند اختیار مالی خود را به برخی از مقامات اداری واگذار کند

انتقال اختیارات

بر اساس قانون اساسی، در هر وزارتخانه صاحب اصلی اختیارات، شخص وزیر است و اوست که در مقابل مجلس شورای اسلامی جوابگو و مسئول است، اما در عمل مشاهده می‌شود برخی از مقامات وزارتخانه مانند معاونان وزیر و مدیران کل و روسای ادارات راجع به امور وزارتخانه، تصمیماتی می‌گیرند (طباطبایی، ۱۳۹۱)؛ و آن را به اجرا درمی‌آورند.^۱ انتقال اختیارات به ۳ طریق تحقق می‌پذیرد:

تفویض اختیار

^۱ چنانچه به موجب قانون به مامورانی غیر از وزیران اختیاراتی داده شود، اختیارات مزبور، اصلی محسوب خواهد شد.

پاره‌ای از قواعد حقوق خصوصی و حقوق عمومی با یکدیگر اختلاف فاحشی دارند. به‌عنوان مثال در حقوق خصوصی بر مبنای «اصل آزادی اراده‌ی افراد در امور خصوصی» افراد می‌توانند هر نوع توافقی را که مغایر با قانون نباشد با یکدیگر انجام دهند یعنی اگر مثلاً فردی انجام امور خود را به شخص دیگری وکالت دهد بر اساس انعقاد این عقد وکالت، هیچ مانع قانونی وجود ندارد؛ اما در حقوق عمومی، قواعدی که تصویب شده مانند توافقات صورت گرفته در حقوق خصوصی نیست به‌عنوان مثال در بحث استخدام که یک قاعده‌ی مهم حقوق عمومی است گفته شده که استخدام قائم به شخص است بنابراین فرد نمی‌تواند دیگری را به نمایندگی و وکالت از خود مأمور انجام وظایف محوله سازد زیرا دولت بنا به وجود شخصیت او قرارداد را امضا کرده است اما گستردگی اعمال اداری و پیچیده بودن آن در عمل باعث شده تا مقامات اداری بالاتر انجام پاره‌ای از وظایف اداری خود را به مقامات اداری پایین‌تر واگذار کنند که بدین عمل «تفویض اختیار» می‌گویند که دارای شرایط و آثاری است (طباطبایی، ۱۳۹۱).

الف- شرایط صحت تفویض اختیار:

- ۱- تفویض اختیار باید با رضایت تفویض کننده صورت گیرد؛ بنابراین وزیر اجباری در واگذاری اختیارات ندارد.
- ۲- کسانی که به نفع و به نام آن‌ها تفویض اختیار صورت می‌گیرد می‌بایستی در قوانین و مقررات مشخص و معین شده باشد.
- ۳- حدود و میزان تفویض اختیار باید مشخص باشد و اصولاً نمی‌توان تمامی اختیارات را از طریق تفویض اختیار، به دیگری محول کرد بنابراین فقط قسمتی از اختیارات قابلیت واگذاری به غیر را دارند زیرا اگر منطقی بیندیشیم بدین نتیجه دست می‌یابیم که اگر تمامی اختیارات تفویض شود به منزله‌ی خروج از دستگاه دولتی و به تعبیری استعفا (طلب کناره‌گیری) از مسئولیت اداری است.
- ۴- در تفویض اختیار نمی‌توان اختیارات اساسی را واگذار کرد. مثلاً یکی از وظایف اصلی هر یک از وزرا، حضور در جلسات هیئت وزیران است و وزیر نمی‌تواند این اختیار را به معاون خود تفویض کند.
- ۵- تفویض اختیار باید کتبی باشد و اگر کتباً اختیارات واگذار نشود باعث سو استفاده‌ی اداری می‌گردد.

ب- آثار حقوقی تفویض اختیار:

- ۱- تفویض در چهارچوب داخلی سازمان اداری صورت می‌گیرد بنابراین یک رابطه‌ی حقوقی سازمانی است مختص به مقامات بالاتر که هر وقت بخواهد می‌تواند آن را پس بگیرد.
- ۲- تفویض اختیار از یک مقام اداری به یک مقام اداری دیگر انجام می‌گیرد. در واقع می‌توان گفت که مسئولیت دوچندان می‌شود (ایجاد مسئولیت مضاعف) به این معنا که از مقام اول واصلی، سلب مسئولیت نمی‌شود بلکه او مکلف است همواره پاسخگو باشد و بر اجرای صحیح امور نظارت کند.
- ۳- با برکناری فردی که اختیارات خود را تفویض کرده است، اختیارات تفویض شده به دیگری نیز به‌خودی‌خود باطل می‌گردد.
- ۴- در صورت فوت مقام تفویض کننده یا اتمام دوره‌ی خدمت وی، اختیارات تفویض شونده از بین نمی‌رود مگر آنکه مقام بعدی که به‌جای او انتخاب می‌شود، تفویض اختیار را نپذیرد و به تبع آن تفویض اختیارات از بین می‌رود. بیشتر

حقوقدانان در این نظریه اشتراک نظر دارند که تفویض اختیار از قواعد استثنایی حقوق است و دارای معایی است و ضرر آن بیش از سود آن است (طباطبایی، ۱۳۹۱).

۵- تفویض اختیار باعث لوث شدن (ایجاد شک و تردید در کارها) مسئولیت می‌شود و حتی المقدور نباید از تفویض اختیار استفاده نمود.

کفالت اداری

نوعی واگذاری اختیارات به فردی پائین تر یا مرجع اداری دیگر است. با توجه به اینکه کفالت اداری امری اختیاری نیست بلکه در مواردی همچون بیماری، مسافرت، مرخصی و نظایر آنکه اجرای وظایف این سیستم، کاربرد عملی ندارد از طرف دیگر مطابق با «اصل مداومت امور عمومی و تعطیل بردار نبودن آن» قانون گذار پیش‌بینی کرده است در این گونه موارد فرد دیگری به طور موقت امور اداری را انجام می‌دهد که به آن شخص «کفیل» می‌گویند. در واقع کفیل کارمندی پایین تر است که به طور موقت قائم مقام شغل بالاتر از خود می‌شود به عنوان مثال در غیاب وزیر، معاون او کفیل وزارتخانه است. کفیل دارای تمامی اختیاراتی است که مقام بالاتر دارد به جز مواردی که استثنا شده است.^۱

تفویض امضا

تفویض امضا را نباید با تفویض اختیار اشتباه کرد. تفویض امضا منحصرأ به امضا کردن نامه‌ها و برخی اسناد گفته می‌شود که مقامی این اختیار را به کسی دیگر محول می‌کند. تفویض امضا جنبه‌ی اعتماد شخصی دارد و با تغییر تفویض کننده یا گیرنده‌ی امضا، تفویض امضا از بین می‌رود؛ حال آنکه در تفویض اختیار این گونه نیست.

افزون بر این در تفویض امضا اگر جرمی واقع شود، مسئولیت امر متوجه تفویض کننده‌ی امضا بوده و می‌بایستی پاسخگو باشد و مسئولیت تفویض گیرنده، بر حسب اوضاع و احوال در باب شرکت یا معاونت در ارتکاب جرم خواهد بود. در هر صورت، تفویض اختیار یا تفویض امضا منوط به اجازه‌ی قانون یا مقررات سازمانی است و ضمناً موضوع باید به آگاهی افراد ذی‌نفع (کارمندان) برسد.^۲

هیئت وزیران

همان‌طور که گفته شد به موجب قانون اساسی وزرا علاوه بر اینکه به تنهایی مسئول مشاغل اختصاصی وزارتخانه خود هستند، به اتفاق در کلیات امور، در مقابل مجلس شورا مسئول و ضامن اعمال یکدیگرند و هیئتی را تشکیل می‌دهند که هیئت وزیران یا هیئت دولت یا کابینه نامیده می‌شود.

ریاست هیئت وزیران به عهده رئیس جمهور و در غیاب او معاون اول رئیس جمهور است.

هیئت وزیران پس از رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام سیاسی و اداری کشور است.

^۱ <http://www.president.ir>

^۲ <http://www.president.ir>

محل و ترتیب تشکیل جلسات و شور و مذاکرات آن، تابع قواعد عرف و عادت است. وظایف و هیئت‌وزیران اصولاً سیاسی و بیشتر مربوط به برنامه دولت و سیاست داخلی و خارجی کشور و روابط دولت یا قوه مقننه و کشورهای خارجی است. باین همه، وظایف اداری آن نیز زیاد و قابل توجه است. مصوبات هیئت‌وزیران اعم از اینکه سیاسی باشد یا اداری و یا مربوط به مسائل کلی باشد یا جزئی در اصطلاح تصویب‌نامه نامیده می‌شود (انصاری، ۱۳۸۶).

چنانچه مصوبات هیئت‌وزیران به صورت آیین‌نامه باشد، جزء مقررات عمومی محسوب می‌شود و رعایت آن برای عموم الزامی است. مصوبات هیئت‌وزیران نمی‌تواند ناقض قانون باشد، زیرا هیئت‌وزیران زیر نظر قوه مقننه انجام وظیفه می‌کند. تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران از لحاظ سلسله‌مراتب اداری، بر تصمیمات و آیین‌نامه‌های وزیران مقدم و از آن‌ها برترند. وزرا پس از تعیین توسط رئیس‌جمهور و اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی، هیئتی را تشکیل می‌دهند که هیئت‌وزیران یا هیئت دولت و کابینه دولت نامیده می‌شود. پس از رئیس‌جمهور، هیئت دولت عالی‌ترین مقام سازمان اداری محسوب می‌شود. مسئولیت هیئت‌وزیران با رئیس‌جمهور است. مصوبات هیئت‌وزیران اعم از این که سیاسی باشد یا اداری و یا مربوط به مسائل کلی یا جزئی باشد، تصویب‌نامه نامیده می‌شود. اگر مصوبات هیئت‌وزیران به صورت آیین‌نامه باشد، جزء مقررات عمومی بوده و رعایت آن برای عموم الزامی است. البته مصوبات هیئت‌وزیران نباید مخالف و ناقض قانون باشد و تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران از لحاظ سلسله‌مراتب اداری، بر تصمیمات و آیین‌نامه‌های خود وزیران مقدم است (طباطبایی، ۱۳۸۱).

مسئولیت هیئت‌وزیران

«هر یک از وزیران مسئول وظائف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است؛ و در اموری که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست.» (مفاد اصل ۱۳۷ قانون اساسی)

هر وزارتخانه تحت مسئولیت یک نفر وزیر قرار دارد و هر وزیر برحسب حجم کار وزارتخانه، دارای چند معاون است. امور و مشاغل هر وزارتخانه بر اساس اصل تقسیم کار، بین ادارات کل، ادارات، دوایر و شعب تقسیم می‌شود. هر اداره کل مرکب از چند اداره و هر اداره مرکب از چند دایره و هر دایره مرکب از چند شعبه است؛ و بین واحدهای مزبور سلسله‌مراتب اداری وجود دارد. اداره کل، بالاترین تقسیمات وزارتخانه و شعبه پایین‌ترین آن‌هاست. در رأس هر اداره کل، یک مدیرکل قرار دارد که تحت نظارت معاون وزارتخانه انجام وظیفه می‌کند (همان منبع).

سازمان اصلی و ستادی وزارتخانه: خدمات و مشاغل وزارتخانه نوعاً بر دو قسم است:

۱) خدمات عملیاتی یا اجرایی وزارتخانه‌ها، در اصل به منظور تأمین و انجام دادن آن خدمات به وجود آمده‌اند؛ مثل وزارت آموزش پرورش که عهده‌دار آموزش و پرورش و وزارت بهداشت که مسئول امور مربوط به بهداشت و سلامتی است.

۲) خدمات اداری یا ستادی وزارتخانه: از قبیل کارگزینی، حسابداری، کارپردازی و ... که تحت عنوان خدمات اداری در تمام وزارتخانه‌ها وجود دارند (موسی زاده، ۱۳۸۱).

اختیارات وزیر

مهم‌ترین اختیارات وزیر عبارت‌اند از:

۱) اختیار سازمانی: سازمان دادن، تقسیم کار، توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف و نهایتاً حسن اداره امور از اختیارات وزیر است.

۲) اختیار استخدامی: وزیر اختیار دارد کارمندی را استخدام و هر یک از آنان را به منصب و مقامی بگمارد.

۳) اختیار تصمیم‌گیری: اخذ تصمیم درباره امور مربوط به وزارتخانه از اختیارات مسلم هر وزیر است و بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، وزیر می‌تواند آئین‌نامه اجرایی صادر نماید.

۴) اختیار نظارت: که بر آن کنترل سلسله‌مراتب نیز گفته می‌شود و شامل اختیارات و اقداماتی است که مانع انحراف وزارتخانه از اهداف و وظائف قانونی می‌گردد. اختیار نظارت ممکن است به صورت ارشادی و تعقیبی صورت پذیرد.

۵) اختیار مالی: مطابق قانون محاسبات عمومی، تشخیص هر هزینه و حواله پرداخت آن در وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی بر عهده گرفته‌شده وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است. در ضمن قبول هر نوع تعهد مالی علیه وزارتخانه، فقط از اختیارات وزیر است (انصاری، ۱۳۷۴).

۶) صدور دستور یا بخشنامه: دستورالعمل‌های صادره از طرف وزیر، گاهی در موردی خاص و خطاب به اداره‌ای معین است، که به آن دستور یا حکم وزارتی گفته می‌شود و یا گاهی ناظر به ادارات و مأموران مختلف است که در این صورت بخشنامه نامیده می‌شود. بخشنامه از لحاظ اداری، جزء مقررات عمومی نبوده، بلکه جزء دستورات و تعلیمات داخلی اداری است و به منظور بهتر شدن جریان امور از طرف مقامات اداری صادر می‌شود (همان منبع).

نتیجه‌گیری

در بررسی حدود و اختیارات معاون اول رئیس‌جمهور در مقایسه با سایر وزرا نتایج ذیل قابل‌تصور است:

- کثرت وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در ایران، در هر دوره‌ای ایجاب نموده رئیس‌جمهور برخی از وظایف خود را به معاونین خویش واگذار نماید و محمل قانونی مورد استناد نیز عموماً اصل یک‌صد و بیست و چهارم قانون اساسی بوده که به رئیس‌جمهور اجازه داده جهت انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و متعاقباً امر اداره‌ی هیئت‌وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را در صورت موافقت رئیس‌جمهور به معاون اول واگذار نموده است. انتصاب و عزل معاون اول با حکم رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. گرچه قانون اساسی صراحتی در امر انتخاب معاون اول و عزل وی ندارد؛ از طرف دیگر، رئیس‌جمهور در امر انتصاب معاون اول، نیازی به تأیید مجلس هم ندارد؛ زیرا معاون اول تصدی وزارتخانه‌ای را در کشور بر عهده ندارد که نسبت به اداره آن و وظایف وزارتی حاصله از آن به مجلس پاسخگو و مسئول باشد. با توجه به آنچه بیان شد، از اصل مذکور چنین استفاده می‌شود که اولاً رئیس‌جمهور برای داشتن معاون مختار است و می‌تواند اساساً هیچ معاونی برای خود انتخاب نکند و همه وظایف قانونی را خودش انجام دهد و ثانیاً می‌تواند معاونان متعددی را برگزیند و در این زمینه محدودیتی ندارد؛ ثالثاً در صورت تعدد معاونان می‌تواند به هر کدام که مایل باشد، عنوان معاون اول بدهد و چنین معاونی با موافقت رئیس‌جمهور اداره هیئت دولت و ایجاد هماهنگی میان آن‌ها را برعهده گرفته خواهد داشت؛ بنابراین اگر رئیس‌جمهور کسی را به معاون اولی انتخاب نمود، نمی‌تواند دیگری را مأمور اداره هیئت دولت نماید یا هماهنگی آن را به او بسپارد؛ بنابراین در ساختار قوه مجریه، عزل و نصب معاون اول، با رئیس‌جمهور است. در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است که به موجب اصل یک‌صد و سی و یکم منصوب می‌گردد، وزرا را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود.
- یکی از مهم‌ترین شرایط برای معاون اول برای کفالت رئیس‌جمهور، موافقت مقام رهبری است. به بیان دیگر، معاون اول باید موافقت مقام رهبری را در این مسئله با خود داشته باشد در غیر این صورت واجد شرایط نخواهد بود؛ بنابراین چنانچه موجبات کفالت رئیس‌جمهور به وقوع بپیوندد؛ اما معاون اول موافقت رهبری را برای کفالت رئیس‌جمهور کسب ننماید، عملاً قانون اساسی نقض شده و امور و وظایفی که معاون اول در این راستا به انجام رسانده است، غیرقانونی است؛ لذا موافقت رهبری جز لاینفک و مهم‌ترین مسئله کفالت رئیس‌جمهور به نظر می‌رسد؛ از دقت در اصل ۱۳۱ همین معنا به ذهن متبادر می‌گردد.
- وزرا یا رئیس‌جمهور چنانچه در مورد جرائم عادی محکوم گردند، در صورت لزوم می‌توان آنان را در مجلس مورد استیضاح قرارداد ولیکن معاون اول که در اصل یادشده هم‌ردیف وزرا و رئیس‌جمهور ذکر شده است، در برابر مجلس مسئولیت سیاسی ندارد که بتوان وی را استیضاح نمود؛ بنابراین به خاطر فقدان مسئولیت اطلاع مجلس هم ضرورتی ندارد؛ اما نکته بسیار مهم دیگر در مورد ارتکاب جرم توسط معاون اول، جرائم سیاسی است. قانون‌گذار اساسی در مورد اتهامات سیاسی معاون اول مشابه وزرا، با سکوت روبروست. قانون اساسی

به‌طور عام در اصل ۱۶۸ در مورد جرم سیاسی مقرر نموده که «رسیدگی به جرائم سیاسی ... علنی است و با حضور هیئت‌منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد...» این اصل به‌طور عمومی رسیدگی به جرائم سیاسی همه اشخاص اعم از معاون اول و ... در دادگاه‌های دادگستری پیش‌بینی نموده و تعریف جرم سیاسی و مصادیق آن را به قانون عادی محول کرده است.

- در ارتباط با مسئولیت مدنی چنانچه معاون اول عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نماید، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده است. نکته قابل‌ذکر در این خصوص آن است که این ماده مسئولیت مدنی دولت را تنها در مقام اعمال تصدی پذیرفته است و دولت در اعمال حاکمیت مسئولیتی ندارد، به‌بیان‌دیگر، چنانچه معاون اول خسارتی به شخصی وارد نموده و به استناد اینکه در مقام انجام اعمال حاکمیت بوده و خسارت وارد شده است، مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود.

- معاون اول که از سوی رئیس‌جمهور و بدون نیاز به تأیید مجلس تعیین می‌شود، وظایف عمده نخست‌وزیر سابق و با موافقت رئیس‌جمهور، ریاست هیئت‌وزیران و اداره جلسات دولت را بر عهده می‌گیرد و در مورد هماهنگی بین سایر معاونت‌ها، رئیس‌جمهور را یاری می‌دهد. از طرف دیگر، از آنجاکه معاون اول به‌وسیله رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود و مورد تأیید مجلس شورای اسلامی نیست و مسئولیت سیاسی در برابر مجلس ندارد؛ لذا در هیئت دولت باید قائل به دو وضعیت برای وی شد تا اولویت وی نسبت به وزرا و سایر معاونان مشخص گردد: یکی اینکه در زمان حضور رئیس‌جمهور، اداره جلسات هیئت‌وزیران با خود رئیس‌جمهور است و در صورت حضور رئیس‌جمهور معاون اول مستقلاً دارای حق رأی در هیئت‌وزیران نیست و نسبت به وزیران اولییتی ندارد. دیگر اینکه در غیاب و عدم حضور رئیس‌جمهور، مستفاد از اصل یک‌صد و بیست و چهارم قانون اساسی، تنها کسی که صراحتاً با موافقت رئیس‌جمهور اداره هیئت‌وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را بر عهده دارد، معاون اول است و در زمان غیبت رئیس‌جمهور دارای حق رأی است.

- خطوط اصلی نظام سیاسی و اداری کشور مبتنی بر تفکیک قوا است که حکمت نهفته در آن، جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن است. سپردن مشاغل متعدد به مسئولان یکی از عوامل مهمی است که خطر فساد اداری را به دنبال دارد. تجربه نشان داده است که شغل‌های گوناگون و متعدد قدرت بیشتری را به دنبال دارد؛ به همین جهت، اصل جمع ممنوعیت مشاغل سیاسی و یا ممنوعیت جمع مشاغل اداری و اساسی، در حقوق اساسی کشورها مقرر شده است (هاشمی، ۱۳۸۶). طبق اصل ۱۴۱ قانون اساسی معاون اول نمی‌تواند دو شغل دولتی داشته باشد و این ممنوعیت تکلیفی برای وی به حساب می‌آید.

- معاون اول رئیس‌جمهور بابت انجام این امور^۱ به هیچ نهادی از جمله مجلس پاسخگو نیست و مسئولیتی ندارد و ممکن است اقدام خلاف قانونی از وی سر بزند. هرچند در مورد عدم حضور موقت رئیس‌جمهور به‌عنوان مثال در جلسه هیئت‌وزیران، رئیس‌جمهور را باید مسئول و پاسخگوی اقدامات معاون اول دانست؛ اما

^۱ حق رأی در جلسه هیأت وزیران به جای رئیس‌جمهور، اداره جلسه هیأت وزیران، در اختیار داشتن کلیه وظایف و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور به هنگام کفالت

در مورد عدم حضور دائم وی در سمت ریاست جمهوری بنا به دلایل پیش‌بینی شده در اصل ۱۳۱ مانند فوت، تکلیف چه خواهد بود؟ چراکه وظایف رئیس‌جمهور به معاون اول منتقل شده و هیچ قانونی درباره پاسخگویی وی تدوین نشده است. آنچه اهمیت و ضرورت این موضوع را برجسته‌تر می‌کند از طرفی مسئولیت سنگین معاون اول به‌عنوان کفیل ریاست‌جمهور در زمان نبود وی است که معاون اول را در رأس هرم اداری و سیاسی کشور قرار می‌دهد و از طرف دیگر، عدم مسئولیت وی در مقابل مجلس و مردم و همچنین ابهام جدی در مورد مسئولیت او در مقابل سایر نهادها همچون دیوان عالی کشور است.

پیشنهادها

- انتقادی که در این پژوهش می‌توان مطرح نمود، این مسئله است که معاون اول در غیاب رئیس‌جمهور چه عدم حضور موقت مثلاً در غیبت در جلسه هیئت‌وزیران و چه عدم حضور دائم، بنا به دلایل مطرح شده در اصل ۱۳۱ قانون اساسی، اختیارات بسیاری را دارا است؛ از جمله داشتن حق رأی در جلسه هیئت‌وزیران به‌جای رئیس‌جمهور، اداره جلسه هیئت‌وزیران، در اختیار داشتن کلیه وظایف و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور به‌هنگام کفالت و...؛ اما بابت انجام این امور به هیچ نهادی از جمله مجلس پاسخگو نیست و مسئولیتی ندارد و ممکن است اقدام خلاف قانونی از وی سر بزند. هرچند در مورد عدم حضور موقت رئیس‌جمهور به‌عنوان مثال در جلسه هیئت‌وزیران، رئیس‌جمهور را باید مسئول و پاسخگوی اقدامات معاون اول دانست؛ اما در مورد عدم حضور دائم وی در سمت ریاست جمهوری بنا به دلایل پیش‌بینی شده در اصل ۱۳۱ مانند فوت، تکلیف چه خواهد بود؟ چراکه وظایف رئیس‌جمهور به معاون اول منتقل شده و هیچ قانونی درباره پاسخگویی وی تدوین نشده است. لذا به نظر می‌رسد مسئول دانستن رئیس‌جمهور به‌خاطر اقدامات خلاف قانون معاون اول، در نفس امر، رافع مسئولیت فرد نیست؛ بنابراین قانون‌گذار حداقل در چنین زمانی باید مسئولیت معاون اول را در قانونی به تصویب می‌رساند که در زمان کفالت رئیس‌جمهور و یا حتی غیاب وی بنا به مسئولیت‌هایی که ایفا می‌نماید در برابر نهادی همچون مجلس پاسخگو باشد.

- معاون اول رئیس‌جمهور در ساختار نظام سیاسی کشور از اهمیت و نقش ویژه‌ای برخوردار است و قانون‌گذار وظایف متنوع و حساسی را چه در زمان حضور رئیس‌جمهور و چه در نبود وی برای او در نظر گرفته است؛ اما متأسفانه پیرامون همین وظایف و نقش این مقام سؤالات و ابهامات جدی وجود دارد و به نظر می‌رسد، قوانین و مقررات موجود در این باره از نوعی نقص رنج می‌برند که ریشه آن تعارضات و کلی‌نگری‌های موجود در قانون اساسی است که به موجب قوانین عادی شفاف‌سازی نشده‌اند؛ چراکه قانون اساسی از جهتی انتخاب این مقام توسط رئیس‌جمهور را اختیاری دانسته؛ اما از طرف دیگر، وظایف حساس و گسترده‌ای برعهده گرفته او قرار داده شده است. باین حال، مقتضای ذات قانون اساسی پاسخ‌گویی به تمامی ابهامات و جزئیات امور نیست و از این رو، از قانون‌گذار عادی انتظار می‌رود با تصویب قانونی جامع به تبیین نقش و جایگاه معاون اول رئیس‌جمهور و همچنین بررسی حدود وظایف و مسئولیت‌های وی بپردازد.

- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش، " (۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد ۱، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی... (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ اول، ص ۱۸۶.
- تقی زاده، جواد، (۱۳۸۹)، تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، مقاله ۶، دوره ۴۰، شماره ۳.
- حسینعلی زاده، ارشد، (۱۳۷۸)، شوراها ی اداری کشور، پایان نامه ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده ی حقوق.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۱)، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱، چاپ هفتم، صص ۴۰-۴۲
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی
- عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
- قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲
- قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های ریاست جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۵.
- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
- کاویانی، ک، (۲۰۰۲)، اصل نود و چهارم و قوانین مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۴(۷)، ۱۴۱-۱۵۹.
- مظهری، محمد؛ قاسم آبادی، مرتضی؛ ناصری، علی رضا، (۱۳۹۷)، جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت های پیش بینی شده وی در نظام حقوقی ایران، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۱)، حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ سوم، ص ۱۱۰.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چ ۱۶، تهران: انتشارات میزان.
- هریسی نژاد، کمال الدین، (۱۳۸۷)، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ اول، تبریز: انتشارات آیدین.
- همتی، مجتبی، (۱۳۸۴)، شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانون مدار صوری، مجله ی حقوقی داور، پاییز و زمستان ۱۳۸۴.

<http://didban.ir>

<http://farsi.khamenei.ir>

<http://www.president.ir>