

## نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه

**سوم: «تحلیل اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی  
در خصوص نماینده ویژه رئیس جمهور»**

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۹۷

بهمن ماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. کلیات
۲	۱-۱. تاریخچه
۳	۱-۲. ضرورت حقوقی وجود اصل
۶	۱-۳. بررسی تطبیقی با نظام‌های حقوقی دیگر
۸	۲. تحلیل محتوایی اصل
۸	۲-۱. «اساسی و دائمی بودن» موضوع اصل
۹	۲-۲. ماهیت اعطای صلاحیت به نماینده ویژه و آثار آن
۱۰	۲-۳. حدود صلاحیت نماینده ویژه
۱۶	۲-۴. مفاهیم «ضرورت» و «موارد خاص»
۱۷	۳. نکاتی پیرامون اصل
۱۹	۴. بررسی رابطه اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی با سایر اصول
۲۰	۵. بررسی برخی از تصویب‌نامه‌های تعیین نماینده ویژه
۲۶	جمع‌بندی و تحلیل نهایی
۲۷	منابع و مأخذ



## سوم: تحلیل اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی در خصوص نماینده ویژه رئیس جمهور

### چکیده

اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی در پی تعریف سمت «نمایندگی ویژه رئیس جمهوری» است. ضرورت وضع این اصل، احتمال پیش آمدن مسائلی با ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی و بین‌المللی و... است که پرداختن یک وزارت معین یا یک مسئول محلی به آن ممکن نیست. این عنوان در کنوانسیون‌های بین‌المللی تحت عنوان «فرستاده» شناخته شده و کنوانسیون ۱۹۶۱ تداعی‌کننده قسمتی از صلاحیت‌های این سمت است.

ماهیت سمت «نمایندگی ویژه» تفویض اختیار بوده و چون طبق نص اصل، محدوده صلاحیت آن ناظر بر «تصمیمات» بوده و نه «مصوبات»؛ بر این اساس اولاً این صلاحیت صرفاً ناظر به «تصمیمات اجرایی» است نه «تصویب آیین‌نامه‌ها و ثانیاً الزامی به ارسال این تصمیمات، برای اطلاع رئیس مجلس نیست، زیرا به موجب اصول یکصد و سی و پنجم و هشتاد و پنجم قانون اساسی رئیس مجلس صرفاً به عدم مغایرت «مصوبات» با قوانین می‌پردازد.

همچنین وضعیت «تفویض اختیاری» که رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران در نتیجه اجرای اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی اعمال می‌کنند، پس از مرگ، برکناری، استعفا یا اتمام دوره فعالیت مقام تفویض‌کننده پایان یافته تلقی می‌شود، چرا که بقای صلاحیت تفویض شده، در صورت وقوع هر یک از حالات فوق، هنگامی است که خدمات یا امور عمومی تعطیل شوند، که این موضوع در مورد پست نماینده ویژه جاری نیست، زیرا در این وضعیت، معاون اول رئیس و وزیران دولت سابق، به انجام وظایف خواهند پرداخت.

باید اضافه کرد با توجه به تعریف قانونی «شغل»، پست نمایندگی ویژه دارای تمامی ویژگی‌های مذکور در تعریف نبوده از این رو انتخاب «مستخدمین دولتی» به عنوان نماینده ویژه (از جهت «ممنوعیت تجمیع مشاغل» موضوع اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی) بلاشکال قلمداد می‌شود. در این مقاله همچنین به بررسی نمونه‌هایی از «تصویب‌نامه‌های تعیین نماینده ویژه» توسط هیئت وزیران، پرداخته شده که در نتیجه آنها لزوم تدوین قوانین عادی در راستای عملکرد بهتر این نهاد، مشخص می‌شود.

## مقدمه

قانون اساسی، همکاران رئیس قوه مجریه را به دو نوع تقسیم کرده است: دسته‌ای وزرا هستند که در برابر او و مجلس مسئولند و رئیس‌جمهوری مکلف به معرفی آنان به مجلس به منظور انتخاب آنها است و دسته دوم افرادی که انتخاب یا عدم انتخاب آنان در اختیار رئیس‌جمهوری است و هر زمان هم مایل باشد آنان را عزل می‌کند، دسته اخیر شامل: معاونین، مشاورین، مسئولین برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و در نهایت «نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری» می‌شوند (مدنی، ۱۳۷۷: ۳۰۵) که بررسی ابعاد پست «نماینده‌گی ویژه رئیس‌جمهوری»، مطرح در اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی؛ موضوع مقاله پیش‌رو است.

این اصل عنوان می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین کند. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود».

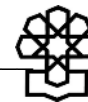
در این راستا مقدمتاً باید عنوان داشت ضرورت اصلی طرح موضوع، این نکته است که در روند اجرایی کشور، بعضاً مسائلی پیش می‌آیند که امور ویژه‌ای را با ابعاد گوناگون فرهنگی، اقتصادی، صنعتی، شغلی و ... مطرح می‌سازند؛ این امور اصولاً نمی‌توانند قابل انحصار و مرتبط با یک وزارتخانه یا دستگاه معین باشند؛ فلذا حل و فصل این امور از نظر سازمانی، به نحوی باید صورت گیرد که نهاد نمایندگی ویژه با این هدف وضع شده است. از ابعاد دیگر نیز ضرورت موضوع را می‌توان شرح داد که در ادامه مقاله بدان خواهیم پرداخت. حال در تحلیل ابعاد این نهاد، به دنبال زمینه‌سازی، جهت عملکرد بهتر و تأثیرگذاری بیشتر سمت نمایندگی ویژه رئیس‌جمهوری خواهیم بود.

## ۱. کلیات

## ۱-۱. تاریخچه

پس از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، عواملی مانند آشکار شدن نقایص عملی قانون اساسی، توجه زیاد به عدم تمرکز در دستگاه‌ها در اصول قانون اساسی و در عین حال، نیاز به مدیرانی با قدرت تصمیم‌گیری متمرکز و اختیارات کافی؛ همگی زمینه را برای بازنگری در قانون اساسی آماده کرد، تا آنکه در سال ۱۳۶۸، قانون اساسی مورد اصلاح قرار گرفت.

در جریان تشکیل و فعالیت مجلس بازنگری قانون اساسی، بر اساس موضوعات طرح شده در فرمان امام خمینی(ره)، چهار کمیسیون شکل گرفتند که کمیسیون اول مسئله «رهبری و مجمع



تشخیص مصلحت نظام»، کمیسیون دوم، مسئله «تمرکز بخشیدن به مدیریت قوه مجریه» و کمیسیون سوم، بحث «تمرکز بخشیدن به مدیریت قوه قضائیه» و در نهایت، در کمیسیون چهارم، سایر مسائل را مورد بحث و بررسی قرار دادند.

بررسی اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی از جمله موضوعاتی بود که در دومین کمیسیون<sup>۱</sup> در دستور کار قرار گرفت و در نهایت اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی سابق<sup>۲</sup>، حذف و اصل جایگزین، بدین شکل مورد تصویب قرار گرفت:

«اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی: رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. نماینده این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.»

## ۲-۱. ضرورت حقوقی وجود اصل

بررسی ضرورت‌های وضع یک اصل از بُعد حقوقی، راه روشنی برای تحلیل مفاد اصل، فراهم کرده و پاسخ به پرسش‌ها و شبهات مطرح شده در این موضوع را آسان‌تر می‌کند. در این راستا با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بازرنگری در قانون اساسی، می‌توان گفت مواردی مانند: «هماهنگی برای مدیریت موضوعاتی مهم مانند مسائل امنیتی - عمرانی در استان‌های کشور که مسئولین استانی امکان جمع کردن نیروهای مربوطه را ندارند»، «لزوم داشتن نماینده‌ای تام‌الاختیار در مسائل بین‌المللی و در ارتباط با کشورهای خارجی»، «مطرح شدن مسائل اجرایی مهم که بعضاً ورود رهبری در آنها لازم بوده؛ اما دخالت این مقام در مسائل اجرایی، خلاف شأن ایشان تلقی شده» و... از جمله ضرورت‌های طرح و تصویب این اصل در مجلس بازرنگری دانسته شده است.<sup>۳</sup>

۱. ترکیب هیئت رئیسه کمیسیون دوم از این قرار بود: رئیس: آیت‌الله سیدعلی خامنه‌ای؛ نایب رئیس: حجت‌الاسلام موسوی خوئینی‌ها؛ منشی: دکتر نجفقلی حبیبی؛ مخبر: مهندس میرحسین موسوی؛ اعضا: حجت‌الاسلام عبدالله نوری، حجت‌الاسلام مهدوی‌کنی.  
۲. اصل سابق: اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی: هرگاه رئیس‌جمهوری لازم بداند جلسه هیئت وزیران در حضور او به ریاست وی تشکیل می‌شود.

۳. میرحسین موسوی: «... برای حل قضایا گاهی مشکلی داریم با کشورهای خارجی، ظاهراً آنها از این حق بهره‌مندند یعنی یک نظام یک فردی را به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار خودش معرفی می‌کند برای حل فلان مسئله اقتصادی و می‌گوید امضای او، امضای نظام باشد...»  
«گاهی هم استاندارهایی که بودند، فرضاً مسئله خاصی پیش می‌آمد، اینها برای اینکه سازمان‌های مختلف را جمع بکنند و حکم بکنند و هماهنگی ایجاد بکنند، قدرت این کار را نداشتند و برای همین یک قرارگاه‌های متعددی معمولاً تشکیل می‌شد گاهی هم این اواخر فکر می‌شد، البته بعداً که خوب این مشکلات آنجا به مقدار زیادی حل شد بحث بود که آنجا والی گذشته بشود از حضرت امام اجازه گرفته شد و یک حکم خاصی داده بشود که یک فردی در آنجا با قدرت عمل بکند... آمدند برای یک منطقه‌ای مثل کردستان گفتند ما یک نفر را می‌خواهیم بفرستیم تام‌الاختیار که مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی آنجا را همه تحت نظرش باشند...»  
ابولقاسم خزعلی: «دلیل توجیهی که جناب آقای موسوی نخست‌وزیر ارائه کردند، مناسب بود که اصلاً ما بگوییم از مقام رهبری این کار را انجام بدهند ولی چون میل نداریم مقام رهبری را در امور اجرایی بیاوریم، بعد از آن دیگر بهترین مقام

به عبارت دیگر فلسفه وضع و تصویب این اصل، احتمال پیش آمدن مسائلی با ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی، بین‌المللی و... است که به لحاظ ترکیب آنها، پرداختن یک نهاد معین بدان‌ها میسر نبوده و وظایف قانونی هیچ دستگاهی، به تمامه؛ قابلیت تطبیق با آنها را ندارد. همچنین می‌توان گفت نمایندگان ویژه در نتیجه این اصل می‌توانند با دور زدن بروکراسی‌های نظام سیاسی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های دخیل در یک امر، دسترسی سریع‌تری به اهداف مقرر، پیدا کنند.<sup>۱</sup>

پس از بررسی ضرورت‌هایی که می‌توان برای وضع این اصل احصا کرد، به بیان و پاسخ انتقاداتی که برخی در این راستا وارد دانسته‌اند؛ می‌پردازیم. این انتقادات، ناظر بدان است که اولاً صلاحیت و حیطه اختیارات نماینده ویژه در حد اختیارات هیئت وزیران بوده و دولت می‌تواند با استناد به اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار کند (شریف، ۱۳۸۳: ۹۶) و ثانیاً قانون اساسی در اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی به رئیس‌جمهوری اجازه داده که چند معاون برگزیند و این افراد می‌توانند کارها و وظایف رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران را برعهده گیرند؛ یعنی در عمل ممکن است در کنار هیئت وزیران یک هیئت وزیران دیگری فعالیت داشته باشد<sup>۲</sup> نتیجه‌گیری این افراد از استدلال‌های فوق، زیر سؤال بردن ضرورت وضع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی است.

به عبارت دیگر باید عنوان کرد به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، هیئت دولت اقدام به واگذاری «تصویب» برخی امور مربوط به وظایف خود به کمیسیون‌هایی متشکل از چند وزیر می‌کند؛ درحالی که نتیجه اعمال اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، واگذاری امکان «تصمیم‌گیری» رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران به نماینده یا نمایندگان ویژه است؛ یعنی موضوع تفویض اختیار در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی «مصوبات» است؛ درحالی که این موضوع در اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی ناظر به «تصمیمات» می‌شود.<sup>۳</sup>

به علاوه در مقایسه این اصل با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی باید اضافه کرد: اولاً به موجب اصل اخیر، صرفاً امکان تفویض برخی اختیارات «دولت» فراهم می‌شود، درحالی که

رئیس‌جمهور است چرا؟ چون ایشان گفتند ما در بحران‌هایی گیر می‌کردیم اگر راه قانون فرعی برای این باز بود، بحران نبود از قانون‌های فرعی استفاده می‌کردند معلوم می‌شود در شدتی بودند که یک اصل قوی باید پشتیبانی بکند و در آن موقع از مقام حضرت امام استفاده می‌کردند» و ...

ر.ک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲، جلسه ۲۸، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ص ۱۱۳۲.

۱. «به علاوه مسلم است که تفویض اختیار، باعث سرعت بخشیدن به گردش امور اداری، افزایش کارایی و ارج نهادن به پرسنل زیردست و بالا بردن سطح ابتکار و آموزش آنان می‌شود» (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۱۳۹).

۲. ابوالحمد، جزوه حقوق اداری یک دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ به نقل از حقوق اداری (۱)، محمدجواد رضایی‌زاده، میزان، چ ۱، زمستان ۱۳۸۵، صص ۱۱۸-۱۱۹.

۳. توضیح بیشتر راجع به نظرات پیرامون تفاوت‌های «تصمیمات» با «مصوبات»؛ در بخش ابعاد صلاحیت نماینده ویژه، ارائه می‌شود.



به موجب اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، بجز امکان واگذاری پاره‌ای اختیارات دولت؛ امکان واگذاری قسمتی از اختیارات «رئیس‌جمهوری» نیز فراهم شده است؛<sup>۱</sup> ثانیاً می‌توان گفت با توجه به عباراتی از اصل، مانند «در موارد خاص» و «در شرایط ضروری»؛ شرایط خاصی حاکم بر تعیین نماینده ویژه مطرح می‌شود<sup>۲</sup> که اقتضای طبیعی آن، «لزوم تسریع در روند تصمیم‌گیری» است، درحالی که به نظر می‌رسد این نکته با مفاد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی؛ یعنی «لزوم تأیید توسط رئیس‌جمهوری» سازگاری ندارد؛ زیرا تأیید رئیس‌جمهوری، ممکن است در برخی موارد منجر به کند شدن روند اجرایی تصمیمات شده و به علاوه تفویض اختیارات به یک نفر به جای عده‌ای از وزرا، رسیدگی را سریع‌تر و در نهایت تصمیم‌گیری را راحت‌تر می‌کند.

بجز اشکال فوق‌الذکر، اشکال دیگری که در باب ضرورت حقوقی وضع اصل، مطرح شده، وجود «شورای عالی امنیت ملی» به عنوان «نهاد جایگزین پست نمایندگی ویژه» است.

در این اشکال آمده است: «شورای عالی [عالی] امنیت ملی از اعضای تشکیل می‌شود، اگر این شوراها در رابطه با کارهای مهم اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و نظامی است، این [مسئله] در همانجا پیش‌بینی شده و کار بسیار خوبی است. اعضایش پیش‌بینی شده؛ ضوابطش پیش‌بینی شده؛... بنابراین، این مسئله اگر جزء مسائل مهم کشور و مسائل مهم نظام باشد در آنجا خوب است و جایش اینجا نیست» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۳۳).

درحالی که واضح است این دو نهاد تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر دارند؛ به عنوان نمونه هرچند در اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی<sup>۳</sup> از مسائل سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و

---

۱. اصولی مانند یکصد و بیست و سوم، یکصد و بیست و پنجم، یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی و... بیانگر برخی از اختیارات رئیس‌جمهوری است که امکان عملی نمودن آن خارج از چارچوب هیئت وزیران را دارد، بررسی محدوده اختیاراتی که امکان واگذاری آن می‌باشد در ادامه خواهد آمد.

۲. در ادامه مقاله، این شرایط، تشریح می‌شوند.

۳. اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی: به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری،

۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی،

۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه‌گانه،

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح،

- مسئول امور برنامه و بودجه،

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری،

- وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات،

- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد.

ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

اقتصادی سخن به میان آمده است؛ اما تمامی این موضوعات، در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی مطرح می‌شود، درحالی که مباحث امنیتی می‌تواند صرفاً یکی از کارویژه‌های پست نمایندگی ویژه باشد.

در نهایت باید گفت با لحاظ سایر اصول مرتبط با قوه مجریه و دیگر نهادها و با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بازرنگری، فلسفه وجودی اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی زیر سؤال نرفته است و همچنان باقی است.

### ۳-۱. بررسی تطبیقی با نظام‌های حقوقی دیگر

با توجه به آنکه در یک تقسیم‌بندی، نظام‌های حکومتی دنیا به نظام‌های «ریاستی»، «نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی» و «پارلمانی» تقسیم می‌شود؛ در بررسی موردی کشورها به‌عنوان نمادی از نظام‌های حکومتی مذکور (آمریکا به‌عنوان نمونه‌ای از نظام‌های ریاستی، سوئیس به‌عنوان نمونه‌ای از نظام پارلمانی و ایتالیا و فرانسه به‌عنوان نمونه از نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی)،<sup>۱</sup> نهادی مشابه با نهاد «نمایندگی ویژه» در «قانون اساسی» کشورهای مذکور مشاهده نشد؛<sup>۲</sup> صرفاً در مورد نظام حقوقی آمریکا باید گفت به‌موجب بند «۲» از بخش ۲ ماده (۲) قانون اساسی<sup>۳</sup> این کشور، رئیس‌جمهور، سایر مقامات ایالات متحده را که انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر نشده باشد، معرفی و منصوب خواهد نمود. ازجمله این مقامات «فرستادگان ویژه رئیس‌جمهور» به کشورهای مختلف جهت انجام امور محوله است که روشی رایج جهت پیگیری اهداف بین‌المللی این کشور لحاظ می‌شود.<sup>۴</sup>

در ادامه با توجه به آنکه اولاً صلاحیتی که براساس اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی به نماینده ویژه اعطا می‌شود، ناظر به «حالت ضرورت و موارد خاص» بوده و ثانیاً می‌توان گفت بیشترین ظهور این وضعیت نیز در شرایط فوق‌العاده است؛ به بررسی مختصر اختیارات

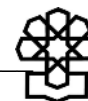
حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

۱. رک: جعفر بوشهری، حقوق اساسی - متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا، تهران، انتشار، ۱۳۸۴ و عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، میزان؛ ۱۳۸۴، ص ۱۷۹.

۲. حسن حسینی، مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه و مطالعه تطبیقی آنها، دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.

۳. «رئیس‌جمهور با مشورت و موافقت سنا و به شرط موافقت دوسوم سناتورهای حاضر، دارای اختیار انعقاد معاهدات می‌باشد و به ترتیبی که قانون معین خواهد کرد، سفیران و سایر نمایندگان و کارداران کشور، قضات دیوان عالی و سایر مقامات ایالات متحده را که انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر نشده باشد، معرفی و منصوب خواهد نمود ولی کنگره می‌تواند به‌موجب قانون، اختیار انتصاب مقامات رده‌های پایین را به نحوی که شایسته بداند به شخص رئیس‌جمهور، محاکم قضایی یا رؤسای وزارتخانه‌ها واگذار نماید».

۴. جهت مشاهده نمونه‌هایی از آن رک. <http://www.house.gov>



رئیس‌جمهور جهت «تدبیر اوضاع فوق‌العاده» مطرح در قوانین اساسی چند کشور می‌پردازیم: هرچند در برخی از قوانین اساسی برای دوران بحران پیش‌بینی خاصی نشده است و مسئولین زمان بحران به اقتضای شرایط و اوضاع و احوال، اقدامات لازم را معمول می‌دارند، اما در عین حال، انعکاس وضع فوق‌العاده در قوانین اساسی کشورهایمانند فرانسه و ایتالیا و... را شاهدیم، از جمله این روش‌ها، معافیت قوه مقننه از قانونگذاری و افزایش اختیارات قوه مجریه است؛ قانون اساسی فرانسه در زمان بحران، رئیس‌جمهوری را قائم‌مقام قوه مقننه قرار می‌دهد تا همه تشکیلات تقنینی و اجرایی را تنها و یک جا به‌خاطر حفظ مصالح کشور اعمال کند.

همچنین براساس قانون اساسی هندوستان در زمان بحران، چنانچه پارلمان دایر نباشد، رئیس حکومت، دستوراتی را صادر می‌کند که مانند قانون لازم‌الاجرا خواهند بود؛ اما در ایتالیا رعایت حقوق پارلمان بیشتر مورد توجه بوده و حتی در زمان بحران و وضع فوق‌العاده نیز پارلمان کنار گذاشته نشده است (مدنی، ۱۳۷۴: ۱۲۲-۱۲۴).

در ادامه بحث تطبیقی و با بررسی اسناد بین‌المللی نیز به مباحث پیرامون این موضوع برمی‌خوریم؛ به‌طوری که در نظامنامه وین ۱۸۱۵ و کنوانسیون ۱۹۶۱ ذکر شده «فرستادگان»<sup>۱</sup> نمایندگان دولت‌اند که نزد رئیس‌جمهور دیگر مأموریت دارند.

کلمه «فرستاده» هم از نظر حقوق دیپلماتیک و هم از نظر عملی، مفهوم روشن و مشخصی ندارد؛ از نظر لغوی، فرستاده شامل تمامی نمایندگان دیپلماتیک در همه طبقات اعم از دائم یا موقت می‌تواند باشد؛ حال چنانچه فرستاده برای مأموریت خاص باشد، فرستاده «فوق‌العاده» یا «مخصوص» یا «ویژه» گفته می‌شود، البته اعزام فرستاده به‌عنوان رئیس ثابت و دائم نمایندگی مرسوم نیست؛ با این حال کنوانسیون وین ۱۹۶۱ برای حفظ سنتی که در نظامنامه وین ۱۸۱۵ پایه‌گذاری شده بود، این مقام را در بند «ب» ماده (۱۴)<sup>۲</sup> همچنان به‌عنوان جزئی از رؤسای مأموریت، حفظ کرده است.

وضع فرستادگان «فوق‌العاده» یا «مخصوص» یا «ویژه»، در کنوانسیون ۱۹۶۱ مشخص نشده است؛ اما آنان چون مأموریت موقت دارند، مشمول قواعد و مقررات خاص می‌شوند؛ این مقررات در کنوانسیون ۱۹۶۹ تحت عنوان کنوانسیون وین درباره مأموریت‌های خاص به تصویب رسیده تعیین شده است (ذوالعین، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

در نهایت هرچند در قوانین اساسی هیچ‌یک از کشورهای نمونه، نهادی مشابه با نهاد برآمده از اصل

#### 1. Envoys

۲. ماده (۱۴): رؤسای مأموریت به سه طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شوند:

... ب) فرستادگان و وزیران مختار دول و نمایندگان پاپ که نزد رؤسای دول مأموریت می‌یابند.

ر.ک: معاهدات (کنوانسیون‌ها و سازمان‌های بین‌المللی)، بابک ناصرزاده، بهنامی، چ ۱، ۸۶، ص ۳۰۲.

یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی یافت نشد، اما عنوان «فرستاده» در کنوانسیون‌های بین‌المللی، به ویژه کنوانسیون ۱۹۶۱ تداعی‌کننده قسمتی از صلاحیت‌های «نماینده ویژه» ناظر به «مأموریت‌های بین‌المللی» است.

## ۲. تحلیل محتوایی اصل

### ۲-۱. «اساسی و دائمی بودن» موضوع اصل

تمامی اصول قانون اساسی از ویژگی ثابتی برخوردارند که آن «اساسی و دائمی بودن» آنهاست؛ به عبارت دیگر متن قانون اساسی، جایگاه طرح و ورود مباحثی که ناظر به مقطعی گذرا می‌شوند، نیست و محل طرح این‌گونه مسائل، قوانین عادی است؛ اشکالی که حول این موضوع مطرح می‌شود آنکه بررسی استدلالات موافقین اصل، نشان می‌دهد «مشکلات اجرایی مقطعی» آنان را به تنظیم پیشنهاد و دفاع از آن ناگزیر ساخته است؛ این عبارات از این قبیل است: «فرضاً ما مدتی دنبال این قضیه بودیم که در رابطه با مسائل امنیتی در کردستان و آذربایجان غربی یک نوع هماهنگی ایجاد بکنیم ... گاهی هم با وجود استاندارهایی که بودند، مسئله خاصی پیش می‌آمد ... ما گاهی نیاز پیدا می‌کنیم که یک نماینده تام‌الاختیار معرفی شود برای حل قضایا؛ گاهی مشکلی داریم با کشورهای خارجی؛ گاهی مسئله جنبه اقتصادی دارد، در یک دوره‌ای و هنوز هم این بحث مطرح است...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۳۲)؛ با این شرایط آیا قانون اساسی می‌تواند جایگاه چنین اصولی قرار بگیرد؟

آنچه مسلم است آنکه قانون اساسی نباید وارد جزئیات و مسائلی غیردائم شود که محل طرح آن مسائل، قانون عادی است؛ مواردی مثل سازمان وزارتخانه‌ها، ترتیب تشکیلات و... نباید در قانون اساسی مطرح شوند؛ به علاوه قید جزئیات، قانون اساسی را از حالت بنیادین خارج ساخته و از عمر آن می‌کاهد و فرصت تطبیق با شرایط جدید را به قانون اساسی نمی‌دهد (مدنی، ۱۳۷۷: ۳۲) اما در خصوص این موضوع، فارغ از مباحثی که در شورای بازنگری پیرامون آن طرح شده است؛<sup>۱</sup>

۱. ابوالقاسم خزعلی: «... مناسب بود که اصلاً ما بگوییم از [طرف] مقام رهبری این کار را انجام بدهند ولی چون میل نداریم مقام رهبری را در امور اجرایی بیاوریم، بعد از آن دیگر بهترین مقام رئیس‌جمهور است؛ چرا؟ چون ایشان گفتند ما در بحران‌هایی گیر می‌کردیم اگر راه قانون فرعی برای این باز بود، بحران نبود، از قانون‌های فرعی استفاده می‌کردند، معلوم می‌شود در شدتی بودند که یک اصل قوی باید پشتیبانی بکند و در آن موقع از مقام حضرت امام استفاده می‌کردند الان هم اگر با آن شدت‌ها روبرو بشویم باید از مقام رهبری استفاده کنیم ولی چون خیلی مناسب نیست مقام رهبری را در امور اجرایی بیاوریم، مقام دومی که ریاست‌جمهوری است مناسب با این است...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳۴).

میرحسین موسوی: «... برای یک منطقه‌ای مثل کردستان گفتند ما یک نفر را می‌خواهیم بفرستیم تام‌الاختیار که مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی آنجا را همه تحت نظرش باشند؛ نمی‌تواند این کار را بکند؛ برای اینکه وزیر کشور می‌گوید من مسائل امنیتی را نمی‌خواهم واگذار کنم، وزیر کشاورزی می‌گوید من مسائل کشاورزی را نمی‌خواهم واگذار کنم قانون اساسی شما



نکته آنجاست که آنچه وصف «اساسی بودن و دائمی بودن» یک اصل را به ارمغان می‌آورد همیشگی بودن مشکلاتی است که اصل در پی رفع آنهاست و در نتیجه همیشگی بودن اختیارات یک منصب برآمده از اصل، نیست؛ بلکه «نیاز پیوسته به امکان ایجاد و تعیین یک منصب» توسط مقام مافوق؛ به احراز وصف «دائمی بودن» یک موضوع منجر می‌شود. به علاوه، دلایل تعیین (موارد خاص و برحسب ضرورت بودن)، حیطة تصمیم‌گیری و نفوذ آن تصمیمات (در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران بودن)، نیز به اساسی و مهم بودن یک موضوع کمک می‌کند. به عبارت دیگر آنچه در این اصل، «مقطعی» است؛ دوام این سمت و در نتیجه اختیارات آن است؛ اما امکان تعیین این پست توسط رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران، امری «دائمی» است؛ زیرا احتمال وقوع مسائلی که ضرورت تعیین این فرد به این سمت را به وجود می‌آورد، امری دائمی است.

## ۲-۲. ماهیت اعطای صلاحیت به نماینده ویژه و آثار آن

بررسی این نکته که ماهیت حقوقی اعطای صلاحیت، موضوع اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی چیست؛ باعث آن می‌شود تا آثار آن ماهیت را بر اعطای صلاحیت بار کرده و به درستی وضعیت حقوقی حاکم بر اصل را تشخیص دهیم.

منصوص اصل، اشاره مستقیمی به ماهیت اعطای صلاحیت ندارد؛ اما آنچه از مفهوم عبارت «در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران» بودن تصمیمات نماینده ویژه و همچنین پاره‌ای عبارات در مشروح مذاکرات مجلس بازنگاری قانون اساسی، می‌توان به دست آورد؛<sup>۱</sup> این است که «دستور این اصل نه تنها از «تفویض اختیار» رئیس‌جمهوری سخن می‌گوید، بلکه درباره «تفویض اختیار» هیئت وزیران نیز خواهد بود»؛<sup>۲</sup> حال به بررسی آثار و نتایج این امر می‌پردازیم:

۱. مقدمتاً باید توجه داشت که «تفویض اختیار» اصل نیست بلکه استثناست؛ زیرا به صورت کلی، فرض قانون بر آن است که اختیار و تصمیم‌گیری در اختیار انحصاری وزیر یا سایر مقامات

---

محدودش کرده است، بنابراین باید همین‌جا پیش‌بینی کنید یعنی در خود قانون اساسی باید راه‌حل بدهد که اگر فردا شورایی آمد تصمیمی را گرفت و زیری نباید بگوید نخیر!» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگاری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳۳).

۱. امینی: «... بعد همین را ممکن است مجلس مورد بازخواست قرار بدهد، این رئیس‌جمهور را یا هر چه که چرا این کار را کردی؟ چه حقی داشتی اختیاراتی که ما به تو داده بودیم این اختیارات را به دیگری واگذار کردی، برای یک منطقه‌ای مثل کردستان گفتند ما یک نفر را می‌خواهیم، بفرستیم تا ما اختیار که مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی آنجا را همه تحت نظرش باشند...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگاری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳۵).

عبدالله نوری: «... نمی‌تواند این کار را بکند برای اینکه وزیر کشور می‌گوید من مسائل امنیتی را نمی‌خواهم واگذار کنم، وزیر کشاورزی می‌گوید من مسائل کشاورزی را نمی‌خواهم واگذار کنم...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگاری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳۶).

۲. عبدالحمید ابوالحمد، جزوه حقوق اداری (۱)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، به نقل از محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری (۱)، میزان، ۱۳۸۵، صص ۱۱۸-۱۱۹.

مجاز باشد و نه دیگران؛<sup>۱</sup> در نتیجه این اختیارات باید به وسیله کسانی که دارای آن مقاماتند اجرا شود، یعنی متصدیان امور اصولاً حق تفویض اختیارات قانونی خود را به اشخاص یا مقامات دیگر ندارند (سنجایی، ۱۳۴۲: ۵۶). این موضوع که به «اصل شخصی بودن اختیارات» معروف است، این نتیجه را در پی دارد که ما نمی‌توانیم تفسیری موسع از مباحثی که حول محور «نمایندگی ویژه»، مانند حدود اختیارات او و ... که به میان می‌آید، داشته باشیم؛ زیرا نتیجه اصل نبودن امری، لزوم ارائه «تفسیری مضیق» از آن خواهد بود.<sup>۲</sup>

۲. تفویض‌کننده اختیار هر زمانی که خواهد می‌تواند تمام یا قسمتی از اختیاراتی را که خود تفویض کرده است پس بگیرد.

۳. تفویض اختیار از تفویض‌کننده آن، رفع مسئولیت نمی‌کند؛ بنابراین او محق و بلکه مکلف به کنترل و نظارت بر طرف مقابل است (بقای نظارت سلسله‌مراتبی)؛ به عبارت دیگر تفویض اختیار، ایجاد نوعی صلاحیت و مسئولیت مضاعف و طولی می‌کند. این نکته در نظریه مشورتی شماره ۵۴۷۷ مورخ ۱۳۷۲/۸/۲۲ شورای نگهبان که در پاسخ به استعلامی<sup>۳</sup> پیرامون «عدم پاسخگویی رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران نسبت به عملکرد اشخاصی که به آنان تفویض اختیار شده است» نیز مورد اشاره قرار گرفته است؛ بدین شرح که: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند از رئیس‌جمهوری یا وزرا صرفاً درخصوص وظایفی که قانوناً برعهده دارند و به دیگری تفویض کرده‌اند، سؤال کند».

۴. در تفویض اختیار، رضایت شخصی که اختیار به او تفویض شده است شرط نیست؛ زیرا رابطه حقوقی تفویض‌کننده و تفویض‌شونده مبتنی بر «ایقاع» است نه «عقد» و «سلسله‌مراتبی بودن» روابط، زیر دست را مکلف به پذیرش اختیار تفویضی می‌کند (انصاری، ۱۳۸۹: ۱۳۸ و ۱۳۹).  
به‌علاوه در تفویض اختیار شرایطی باید رعایت شود از جمله: تفویض اختیار شامل «قسمتی» از اختیار می‌شود «نه تمام» آن و اگر تمام اختیارات، تفویض شده باشند چنین عملی خلاف قانون بوده و مسئولیت تفویض‌کننده اختیارات را در پی خواهد داشت (انصاری، ۱۳۸۹: ۱۳۸ و ۱۳۹).

### ۲-۳. حدود صلاحیت نماینده ویژه

در این قسمت، پس از بررسی «حدود صلاحیت» نماینده ویژه، با توجه به آنکه صلاحیت اصلی این

۱. از جمله اصولی که بر این فرض قانونی صحه می‌گذارد، اصل شصتم قانون اساسی است که به‌موجب آن: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهوری و وزراست».  
۲. لازم به توضیح است هرچند براساس اصل قانون اساسی، اعطای صلاحیت به نماینده ویژه، به رسمیت شناخته شده است؛ اما این امر توجیه‌کننده عدم ارائه تفسیر مضیق از آن نمی‌شود؛ زیرا در هر صورت، این موضوع قانونی به امری خلاف اصل اشاره کرده و آمدن بحثی درون قانون اساسی، تغییردهنده ماهیت استثنایی بودن آن نیست.  
۳. استعلام شماره ۱۶۶۲۳-۷، مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۸، رئیس کمیسیون اصول هشتاد و هشتم و نودم قانون اساسی.



سمت، اتخاذ تصمیمات است به بیان «اوصاف تصمیمات» نماینده ویژه پرداخته و در نهایت به دو موضوع «نظارت بر تصمیمات» و «دوام و بقای صلاحیت» پرداخته می‌شود:

### ۱-۳-۲. حدود صلاحیت

صلاحیت محوری و مهم نماینده ویژه، اتخاذ «تصمیمات» است؛ اهمیت این تصمیمات تا بدانجاست که در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران خواهند بود. حال در اولین قسمت، به بررسی و تحلیل «حیطه و قلمرو این تصمیمات» می‌پردازیم.

دو نظر پیرامون مدلول تصمیمات و اینکه این تصمیمات ناظر به چه مسائلی می‌شوند، مطرح شده است؛ یکی آن را ناظر به مباحثی اعم از اجرایی و غیراجرایی و دیگری آن را خاص مسائل اجرایی می‌داند:

#### ۱. اجرایی و غیراجرایی بودن تصمیمات،

نماینده ویژه رئیس‌جمهوری امکان اتخاذ تصمیماتی دارد که مانند تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران، هم ناظر به مسائل اجرایی و هم غیراجرایی است؛ زیرا:

الف) در مجموع الفاظ و عبارات مذکور در اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی هیچ لفظ و عبارتی مشاهده نمی‌شود که نه صریحاً و نه حتی تلویحاً، مبین حصر این اصل به امور اجرایی باشد.

ب) هیچ‌یک از دو عبارت «موارد خاص» و «اختیارات مشخص»؛ مذکور در این اصل، مقید به امور اجرایی نبوده و عمده‌ترین نقش را در تشخیص دامنه شمول اصل مزبور به امور اجرایی یا غیر آن ایفا می‌کنند؛ به علاوه اطلاق دو عبارت دیگر مذکور در این اصل یعنی عبارت «تصمیمات نماینده یا نمایندگان ویژه» و عبارت «در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران» نه تنها شامل امور اجرایی و غیر آن می‌شوند، بلکه ذکر کلمه «تصمیمات» در هر دو عبارت، پیش و بیش از آنکه به امور اجرایی دلالت کند به غیر این امور دلالت دارد.

ج) صورت مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی که مبین اهمیت فوق‌العاده انتخاب نماینده یا نمایندگان ویژه و وسعت دایره اختیار فراوان آنان در رفع مشکلات و معضلات پیچیده و سطوح بالای مملکتی است؛ نه تنها به هیچ‌وجه محدود و محصور به امور اجرایی نیست که نوعاً مستلزم ایفای نقش نمایندگی به وسیله صدور دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، تصمیم‌نامه‌ها و... است که اغلب به بیش از امور اجرایی تسری دارد.

د) هدف پست نمایندگی به نوعی رفع مشکلات و معضلات پیچیده مملکتی است و رفع مشکلات و معضلات مزبور، نوعاً مستلزم ایجاد هماهنگی بین تعدادی از مقامات مسئول محلی است؛ نتیجتاً رفع این قبیل مشکلات و معضلات یا ایجاد این‌گونه هماهنگی‌ها مقتضی برخی امور اجرایی و وضع

پارهای ضوابط و مقررات به صورت دستورالعمل، بخشنامه، تصمیم‌نامه و از این قبیل است.<sup>۱</sup>

۲. اجرایی بودن تصمیمات،

این نظر که در حقیقت نظر تفسیری شورای نگهبان<sup>۲</sup> بوده و به عنوان نظر نهایی و تعیین‌کننده لحاظ می‌شود دارای این استدلال است که:

الف) به دلیل اینکه اصول هشتاد و پنج و یکصد و سی و هشتم، مراجع حصری وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه و اساسنامه را تعیین کرده‌اند؛ لذا تعیین نهاد یا مقامی به عنوان مرجع دیگر وضع موارد فوق، خلاف قانون اساسی است.

ب) اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی صراحتاً به «تصمیمات» رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران اشاره کرده است که ناظر بر تصمیمات اجرایی است و این تصمیمات امری جدای از «مصوبات» اند.

این نظر همچنین در جریان الحاق یک تبصره به ماده (۲۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت نیز مورد تأکید قرار گرفته است.<sup>۳</sup>

در جمع‌بندی نظرات، شاید بتوان گفت اولاً آنچه از مشروح مذاکرات مجلس بازنگری به دست می‌آید انحصار حیطه صلاحیت نماینده ویژه در اتخاذ تصمیمات اجرایی است<sup>۴</sup> و ثانیاً برخلاف ادعای نظر اول، به نظر می‌رسد بیان واژه «تصمیمات» (و نه مصوبات) صریحاً بیانگر انحصار فوق

۱. استدلالات مطروحه در نامه رئیس وقت مجلس شورای اسلامی به شماره: ۷۹/۲۱/۷۳۷ خطاب به دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۵/۳۰.

۲. نظریه شماره ۷۹/۲۱/۷۳۷ به تاریخ ۱۳۷۹/۵/۳۰.

۳. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۰ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: متن زیر به عنوان تبصره به ماده (۲۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۱۴۲۸ ت ۸۸۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۳ الحاق می‌گردد:

تبصره - تفویض اختیار دولت، موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی به نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور محدود به امور اجرایی است.

معاون اول رئیس‌جمهور - حسن حبیبی

نقل از شماره ۱۶۴۴۷-۱۳۸۰/۵/۲۷ روزنامه رسمی شماره ۲۲۲۷۰ ت ۲۵۰۱۷-۲۵۰۱۳/۵/۱۳.

۴. حسین هاشمیان: «اگر [مدلول اصل] اختیاراتی است که به نماینده نمی‌توانند بدهند، بنابراین، این نشدنی است، اما آن اختیاراتی که می‌توانند بدهند، یعنی یک نوع شیوه اجرایی است برای یک کار اجرایی حالا اعم از اقتصادی، سیاسی هر چه انتخاب می‌کنند...».

مهندس موسوی: «از حضرت امام اجازه گرفته شد و یک حکم خاصی داده بشود که یک فردی در آنجا با قدرت عمل بکند ... گاهی مسئله جنبه اقتصادی دارد، در یک دوره‌ای و هنوز هم این بحث مطرح است در خوزستان به خاطر آب فراوان و زمین فراوان و امکانات وسیعی که هست ...».

ر.ک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲، جلسه ۲۸، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، صص

۱۱۳۲ و ۱۱۳۳.



است؛<sup>۱</sup> در نتیجه دولت نمی‌تواند اختیار تصویب آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا اساسنامه را به نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری واگذار کند و نماینده ویژه تنها در حوزه «امور اجرایی» دارای اختیارات بوده و صلاحیت وی تنها شامل «تصمیمات» می‌شود.

مبحث دیگری که ذیل موضوع «حیطه تصمیمات» لازم است طرح شود آنکه: آیا این تصمیمات می‌تواند شامل «صلاحیت‌های ذاتی» هیئت وزیران باشد؛ به عبارت دیگر آیا رئیس‌جمهوری می‌تواند هر نوع از صلاحیت‌های هیئت وزیران را به نماینده ویژه تفویض کند؟

در پاسخ به این سؤال باید بیان داشت: هرچند این اصل برای رفع مشکلات اجرایی آن هم در شرایط فوق‌العاده وضع شده است؛ اما نمی‌تواند بهانه‌ای برای خارج ساختن تمامی اختیارات یک وزارتخانه یا جایگزینی برای عدم حضور یا انتصاب یک وزیر یا ... شود؛ به عبارت دیگر «وی [رئیس‌جمهوری] نمی‌تواند کار جاری وزارتخانه‌ها را با استفاده از نماینده ویژه از اختیار وزیر مربوطه خارج سازد»، (سیدجلال‌الدین مدنی، ۱۳۷۷: ۳۰۷). همچنین حیطه تفویض اختیار، صرفاً محدود به آنچه قائم به شخص نیست، بوده و «اختیارات اساسی را که فلسفه وجودی یک مقام است نمی‌توان به دیگری واگذار کرد» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۷۸) در نتیجه رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران، امکان واگذاری کلی و جزئی هیچ‌یک از صلاحیت‌های ذاتی خود را به موجب اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی نداشته و این ممنوعیت ناظر به فعالیت‌های جاری وزارتخانه‌ها نیز می‌شود.

## ۲-۳-۲. اوصاف تصمیمات

در این قسمت به ذکر برخی از اوصاف تصمیمات نماینده ویژه می‌پردازیم:

۱. با توجه به اصل یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی<sup>۲</sup> و با عنایت به اینکه نماینده ویژه هم نوعی مأمور دولتی بوده و مشمول این اصل از قانون اساسی خواهد بود، می‌توان گفت: هرکس می‌تواند ابطال تصمیمات نماینده ویژه را از دیوان عدالت اداری تقاضا کرده و همچنین مردم می‌توانند شکایات خود از تصمیمات مذکور را به این دیوان ببرند.
۲. همچنان که بر اساس اصل نودم قانون اساسی<sup>۳</sup> می‌توان از تصمیمات رئیس‌جمهوری و

۱. حتی می‌توان گفت با توجه به استثنای بودن تفویض اختیار و لزوم ارائه تفسیری مضیق از حیطه صلاحیت، اصل بر عدم شمول صلاحیت بر مباحث غیراجرایی است و اثبات عام بودن صلاحیت نماینده ویژه، به آوردن دلیل احتیاج دارد.

۲. اصل یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی: به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به‌نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۳. اصل نودم قانون اساسی: هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که

هیئت وزیران به کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی شکایت برد؛ از تصمیمات نمایندگان ویژه نیز می‌توان در کمیسیون مذکور شکایت کرد؛ به‌علاوه با توجه به آنکه تصویبنامه انتصاب نمایندگان ویژه توسط هیئت وزیران از مصادیق «طرز کار قوه مجریه» است؛ در نتیجه می‌توان از تصویبنامه‌های مزبور نیز نزد کمیسیون مزبور شکایت برد.

۳. از دیگر اوصاف تصمیمات نمایندگان ویژه؛ عدم لزوم ارسال این تصمیمات برای اطلاع رئیس مجلس از جهت بررسی مطابقت با قانون است؛ دلیل این نکته آنکه مفاد اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مشخص می‌سازد که صلاحیت رئیس مجلس صرفاً ناظر به بررسی عدم مخالفت «مصوبات» دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور بوده و با توجه به نتایج مباحث فوق، مدلول «تصمیمات» متفاوت با «مصوبات» است؛ در نتیجه مفاد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، از مفاد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، خروج موضوعی داشته و لزومی به ارسال تصمیمات نمایندگان ویژه برای اطلاع رئیس مجلس نیست. همچنین باید متذکر شد شورای نگهبان به موجب نظریه خود، تبصره «۳» «طرح الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی» را به‌خاطر «الزام به ارسال تصمیمات مذکور در اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی برای رئیس مجلس شورای اسلامی» خلاف قانون اساسی دانسته؛ که این نظریه هم مؤیدی بر نکته فوق است.

### ۳-۲. نظارت بر تصمیمات

اهمیت و لزوم اصل کلی «نظارت»، بر کسی پوشیده نیست و از این رو است که در موضوع اصل مد نظر نیز، موضوعاتی مانند «وضعیت فوق‌العاده»، «امور خاص» و «برحسب ضرورت» نمی‌توانند توجیه‌کننده عدم لزوم نظارت بر نمایندگان ویژه باشند؛ در این راستا باید گفت با توجه به اینکه تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری در حوزه امور اجرایی است، براساس دلایل فوق و مطابق نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰ شورای نگهبان<sup>۱</sup> لزومی به ارسال تصمیمات نمایندگان ویژه به رئیس مجلس شورای اسلامی - که می‌توانست به‌عنوان یک مرجع نظارتی بر این تصمیمات قلمداد شود - وجود ندارد. لکن طبق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی<sup>۲</sup> و نظرات

شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام کند و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

۱. «با استظهار به اینکه اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی مربوط به امور اجرایی است الزام به ارسال تصمیمات مذکور در اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی به رئیس مجلس خلاف قانون اساسی شناخته شد».

۲. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی: ... 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 هیئت وزیران بفرستد.



متعدد این شورا، از جمله نظریه تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۲۱۲۴ به تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲<sup>۱</sup> «مصوبه هیئت وزیران در تعیین نماینده ویژه» به رئیس مجلس ارسال می‌شود تا چنانچه مغایر قوانین عادی باشد برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند، البته ذکر این نکته ضروری است که طبق نظر دیگر شورای نگهبان به شماره ۵۴۷۷ مورخ ۱۳۷۲/۸/۲۲<sup>۲</sup>، مجلس شورای اسلامی می‌تواند از رئیس‌جمهوری و وزرا در خصوص وظایفی که قانوناً به‌عهده دارند و «به دیگری تفویض می‌کنند» (مانند تصمیمات نمایندگان ویژه) سؤال کند؛ بدین ترتیب صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری نیز قابل اعمال است؛ هرچند این نظارت، «نظارتی غیرمستقیم» و از طریق رئیس‌جمهوری و وزراست.

همچنین به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی،<sup>۳</sup> «دیوان عدالت اداری» نیز در جریان رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین دولتی از جمله نماینده ویژه، عملاً اقدام به اعمال نظارت بر پست مذکور می‌کند.

#### ۴-۳-۲. دوام و بقای صلاحیت

بحث دیگری که حول محور صلاحیت نماینده ویژه مطرح می‌شود آن است که وضعیت «تفویض اختیاری» که رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در نتیجه اجرای اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، اعمال می‌نمایند پس از مرگ، برکناری، استعفا یا اتمام دوره مقام تفویض‌کننده چگونه است؟ در حالت کلی، چون تمام مقامات و پست‌ها به اعتبار نقشی که در «خدمات عمومی» دارند؛ ایجاد شده‌اند و خدمات یا امور عمومی تعطیل‌بردار نیستند؛ لذا تا زمانی که مقام اداری یا پست ثابت سازمانی وجود دارد اختیاراتی که به واسطه این موقعیت اداری تفویض شده است به قوت خود باقی

---

۱. «اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی مربوط به امور اجرایی است و شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها نمی‌شود و منحصرأ شامل تصمیمات خواهد بود بنابراین تبصره الحاقی ماده (۲۹) که مقرر کرده است تفویض اختیار دولت، موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی به نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور محدود به اجرایی است، وافی به مقصود است لکن تصویب‌نامه هیئت وزیران که طی آن نماینده یا نمایندگانی با اختیارات مشخص تعیین می‌نماید از مصادیق تصویب‌نامه ذیل اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی می‌باشد و لازم است این تصویب‌نامه‌ها ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بدانند با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستند».

۲. نظریه مشورتی شماره ۵۴۷۷ مورخ ۱۳۷۲/۸/۲۲ شورای نگهبان:

«مجلس شورای اسلامی می‌تواند از رئیس‌جمهوری یا وزرا صرفاً در خصوص وظایفی که قانوناً برعهده دارند و به دیگری تفویض کرده‌اند سؤال کند، البته اگر مجلس مستقیماً کاری را برعهده غیر رئیس‌جمهوری و وزیر بگذارد حق سؤال در این مورد را از رئیس‌جمهوری یا وزیر ندارد، کمابینه حق سؤال از مسئول مزبور را نیز ندارد اگرچه حق تحقیق و تفحص در همه امور کشور و در صورت لزوم درخواست رسیدگی از قوه قضائیه را دارد».

۳. اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا 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.

است؛ حال این مقام یا پست ثابت سازمانی، متصدی داشته باشد یا نداشته باشد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۸۰) در نتیجه اقتضای «اصل خدمت عمومی» این است که در صورت وقوع هریک از حالات فوق، صلاحیت تفویض شده مقامات اداری، باقی خواهد ماند.

اما باید توجه داشت چنانچه هریک از حالات فوق، برای مقام تفویض‌کننده صلاحیت نماینده ویژه، واقع شود، نماینده ویژه دیگر صلاحیتی نخواهد داشت؛ زیرا پس از مرگ، برکناری، یا استعفای رئیس‌جمهور، به موجب اصل یکصدوسی‌ویکم قانون اساسی<sup>۱</sup>، معاون اول رئیس‌جمهور، اختیارات و مسئولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد و همچنین به موجب نظری تفسیری شورای نگهبان<sup>۲</sup> از زمان پایان یافتن دوره ریاست‌جمهوری تا معرفی وزرای جدی به مجلس و اخذ رأی اعتماد، وزرای دولت سابق بر مسئولیت خود باقی هستند؛ از این رو با وقوع هریک از حالات فوق، چون معاون اول رئیس‌جمهور و وزرای دولت قبلی، به انجام خدمت عمومی پرداخته و این امور تعطیل نمی‌گردد؛ دلیلی برای ادامه فعالیت نماینده ویژه پس از وقوع هریک از حالات فوق، وجود ندارد. همچنین بند «۴» نظر تفسیری فوق که بیان می‌کند: «کلیه تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور که به استناد اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی انتخاب شده‌اند؛ در این مدت نافذ نمی‌باشد»، نیز با توجه به نکات فوق قابل توجه به نظر می‌رسد. در نهایت پس از مرگ، برکناری، استعفا یا اتمام دوره مقام تفویض‌کننده صلاحیت نماینده ویژه، این صلاحیت پایان یافته تلقی می‌گردد.

#### ۲-۴. مفاهیم «ضرورت» و «موارد خاص»

همان‌گونه که این اصل به صراحت بیان می‌کند رئیس‌جمهوری می‌تواند در «موارد خاص، برحسب ضرورت» با تصویب هیئت وزیران اقدام به تعیین نماینده ویژه کند. در اصل مزبور هیچ‌گونه اشاره‌ای به اینکه چه مواردی ضرورت به حساب آمده یا جزء موارد خاص می‌شود، نشده و در بررسی نظرات شورای نگهبان نیز نظری که به تبیین مفاهیم مذکور منجر شود یافت نمی‌شود، با این حال هرچند عبارات «موارد خاص» و حتی «برحسب ضرورت»، مفاهیمی نسبی‌اند؛ اما موضوعاتی مانند «بسیج نیروها برای بازسازی‌های وسیع و فوری»، «ناتوانی مقامات محلی در

۱. اصل یکصدوسی‌ویکم قانون اساسی: در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست‌جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور یا موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه 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.

۲. نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۱۴۴ به تاریخ ۱۳۷۶/۵/۱۲.



هماهنگی سازمان‌ها به منظور حل موضوعات مهم»، «حل مشکلات بین‌المللی» و... نمونه‌هایی‌اند که با توجه به مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، می‌توان از جمله مصادیق مفاهیم فوق دانست.<sup>۱</sup> بر این اساس، موضوعاتی مانند: اتخاذ تدابیری که دارای «ابعادی گوناگون» مانند: فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و... باشد؛ یا هدایت روابط بین‌المللی با «برخی از کشورها»؛ را نمی‌توان مصادیق موارد خاص دانست؛ زیرا در تمامی موارد فوق، چندین موضوع یا محور مطرح می‌شوند، به علاوه ضرورتی در واگذاری مسائلی این‌گونه که دارای زوایایی مختلف است، به صورتی که تصمیمات یک شخص در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران باشد؛ نیز دیده نمی‌شود.

حال مرجع تشخیص این ضرورت کیست؟ آیا ضرورت را باید رئیس‌جمهوری تشخیص دهد یا لازم است هیئت وزیران پیش از تصویب، ضرورت این انتصاب را احراز کند؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت هرچند: «تشخیص ضرورت با رئیس‌جمهوری است که اختیار استفاده از اصل مورد نظر را دارد» (مدنی، ۱۳۷۷: ۳۰۷)؛ اما این تشخیص، یک امر ابتدایی است و با توجه به لزوم تصویب این امر توسط هیئت وزیران، لازم است این نهاد نیز ضرورت انتصاب را تشخیص داده و سپس، آن را تصویب کند.

نکته دیگر در مورد «مدت اعتبار صلاحیت نماینده ویژه» است، واضح است چنانچه در مصوبه هیئت وزیران مدت اعتباری برای سمت نماینده ویژه ذکر شده باشد، با پایان یافتن آن، این سمت نیز پایان یافته تلقی می‌شود؛ اما در حالتی که مدتی در مصوبه هیئت وزیران ذکر نشده باشد اعتبار صلاحیت به میزان دوام «مورد خاص» و تا زمانی که «ضرورت» باقی باشد، است و تشخیص این امر به عهده مراجعی است که نماینده ویژه را منصوب کرده‌اند؛ یعنی رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران.

### ۳. نکاتی پیرامون اصل

۱. از جمله سؤالاتی که پیرامون اصل مذکور به ذهن می‌رسد آنکه آیا بیان قانون اساسی پیرامون این اصل کافی و برآورده‌کننده تمام ابعاد مسئله است یا ضرورت دارد با وضع قوانین عادی، دیگر ضوابط اصل را نیز تعیین کرد؟

از یک طرف، با دقت در علل و زمینه‌های طرح و وضع این اصل می‌توان گفت: گاهی مسائلی پیش آیند و امور ویژه‌ای با ابعاد گوناگون امنیتی، فرهنگی، اقتصادی، صنعتی و... مطرح می‌شوند که این امور اصولاً قابل انحصار و ارتباط به یک وزارتخانه یا دستگاه معین نمی‌توانند باشد و به نحوی دستگاه‌های اجرایی را از نظر امکان عملیاتی، به نوعی به بن‌بست می‌رسانند؛ لذا به نظر

۱. ر.ک. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳۴).

می‌رسد اصل یاد شده، راه ابتکار و خروج از بن‌بست را به طرز بی‌سابقه‌ای در پیش روی رئیس‌جمهوری نهاده تا از شخصیت‌های کارآمد و پرتجربه بهره گرفته و در امور مختلف باعث جهش‌هایی شود؛ حال چنانچه وضع قوانین عادی منجر به «اعمال محدودیت» برای تحقق اهداف اصل - آن هم در موقعیت اجرای آنکه موضوعی با شرایط خاص و مسائلی ضروری مطرح شده است - شود؛ نه تنها راه‌گشا نیست، بلکه خود، بن‌بست دیگری ایجاد می‌کند.

از طرف دیگری هم باید این مسئله را بررسی کرد و آن اینکه: اولاً به موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» و ثانیاً بررسی نمونه‌هایی از احکام انتصابی<sup>۱</sup> در این مورد، برای ما روشن می‌سازد که وضع قوانین عادی پیرامون اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، می‌تواند به کارکرد بهتر این پست کمک کند.<sup>۲</sup>

لذا می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که وضع قوانین عادی، می‌تواند باعث عملکرد بهتر نهاد «نماینده‌گی ویژه» شده و نمی‌توان به صورت کلی و مطلق اظهار کرد که «اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی نیاز به قانون عادی ندارد و وضع هرگونه قانون موجب محدودیتی دیگر می‌شود» (مدنی، ۱۳۷۷: ۳۰۷).

۲. نکته دیگر در باب «ویژگی‌های لازم برای نماینده ویژه» است. سؤالی که مطرح می‌شود آنکه آیا نماینده ویژه باید از بین مستخدمین دولت باشد یا هرکس را به تناسب مورد می‌توان به این پست منصوب نمود؟

در پاسخ باید گفت با توجه به شرایط حاکم بر اصل از حیث «ناظر به موارد خاص و برحسب ضرورت بودن» که نشانگر وجود وضعیتی غیرعادی بوده و اینکه وضع هرگونه محدودیتی بی‌دلیل، در شرایط مذکور خواسته قانون اساسی نیست؛ به نظر می‌رسد نمی‌توان برای این موضوع، شرط خاصی - به غیر از شرایط ناظر به صلاحیت‌های کلی نماینده - از حیث مستخدم دولت بودن یا نبودن یا دارای پست‌های مشخص سیاسی یا مدیریتی بودن؛ تعیین کرد. از طرف دیگر اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی در این مورد اطلاق داشته و شرط خاصی را برای انتخاب به این سمت، در نظر نگرفته است.

۱. نمونه‌هایی از این احکام در قسمت «چالش‌های کاربردی اصل» بررسی شده است.

۲. نکاتی مانند: تعیین مقامی که از حیث عدم مغایرت تصمیمات نماینده ویژه با قوانین عادی و مصوبات هیئت وزیران، دارای «نظارتی مستقیم» باشد و الزام قانونی هیئت وزیران به بررسی و جلوگیری از خلط احتمالی وظایف دستگاه‌های مختلف با حدود اختیارات نماینده ویژه و... را می‌توان به عنوان نمونه‌ای از موضوعات قوانین عادی، یاد کرد.



#### ۴. بررسی رابطه اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی با سایر اصول

قانون اساسی مجموعه‌ای است منسجم از اصولی متعدد که همگی در راستای ایجاد نظامی واحد، پیریزی و تصویب شده‌اند، از این رو بررسی یک اصل، فارغ از اصول دیگر، تحلیلی ناقص را به دنبال خواهد داشت؛ لذا با توجه به بررسی رابطه اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در قسمت‌های گذشته؛ در این بخش رابطه اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی با اصول یکصد و چهل و یکم و یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی بررسی خواهد شد:

از اصول مرتبط با اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی<sup>۱</sup> است که به بحث «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» اشاره می‌کند. ارتباط این دو اصل آنگاه مطرح می‌شود که نماینده ویژه از میان اشخاصی که دارای مشاغل که اصل مزبور بدان اشاره کرده، انتخاب شود و در نتیجه مصداقی از «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» به شمار آید.

در اجرای اصل مذکور، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ قانون «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» را تصویب کرده که بررسی صحیح این موضوع، ما را از پرداختن به آن ناگزیر می‌سازد. آنچه ابتدائاً لازم است مشخص شود تعریف قانونی از «شغل» است که تبصره «۲» این قانون اقدام به تعریف آن کرده است؛ بدین ترتیب: «منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود؛ بنابراین «استمرار»، «پست ثابت سازمانی» و «تمام وقت بودن»، ارکان اصلی «شغل» محسوب می‌شوند تا بتوان حکم قانونی ممنوعیت جمع مشاغل را بر آنها جاری کرد. حال باید دید آیا پست «نماینده ویژه» دارای هر سه ویژگی مزبور است تا آن را قانوناً «شغل» بنامیم؟

با توجه به متن اصل که شرط تعیین این پست را «ناظر به موارد خاص» و «برحسب ضرورت» بودن می‌داند؛ با لحاظ کردن عبارات مشروح مذاکرات مجلس بازنگری از جمله آنکه: «طبیعی است که این نمایندگی یک نمایندگی دائم نخواهد بود و اختیارات آن هم یک اختیارات دائم نخواهد بود» و سایر عبارات<sup>۲</sup> که همگی مفید غیرمستمر و موقت بودن این پست‌اند؛ می‌توان گفت

۱. «اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی: رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این، حکم مستثناست».

۲. «این یکی از موارد بسیار متعددی است که ما گاهی نیاز پیدا می‌کنیم که یک نماینده تام‌الاختیار خودش معرفی می‌کند برای حل قضایای گاهی مشکلی داریم با کشورهای خارجی این را گاهی هم استاندارهایی که بودند، فرضاً مسئله خاصی پیش می‌آمد ...».

پست نمایندگی ویژه، فاقد ویژگی «استمرار» به‌عنوان یکی از محورهای تعریف قانونی شغل است، به‌علاوه با توجه به دلایل فوق‌الذکر می‌توان گفت این سمت از ویژگی‌های «پست ثابت سازمانی» و «تمام‌وقت بودن» نیز برخوردار نیست؛ زیرا ماهیت این سمت «غیرثابت» بوده و لزوماً «تمام‌وقت» نیز لحاظ نمی‌شود. به‌علاوه آنچه رویه عملی انتصاب نمایندگان ویژه نشان می‌دهد، انتخاب معاونین رئیس‌جمهوری، وزرا و... به این سمت است که مؤیدی بر نکته فوق‌الذکر است.<sup>۱</sup>

در نتیجه نمی‌توان این‌گونه اظهار داشت که: «استفاده از اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی، می‌تواند طریقی معمول در گریز از اصل یکصدوچهل‌ویکم قانون اساسی را به‌وجود آورد» (مدنی، ۱۳۷۷: ۳۰۷)؛ زیرامغایرت دو اصل مورد بحث با یکدیگر، اساساً منتفی بوده و مطرح نخواهد شد. همچنین در مقایسه اصل یکصدویست‌وهفتم با اصل یکصدویست‌وچهارم قانون اساسی<sup>۲</sup> باید گفت به‌موجب اصل اخیر، صرفاً «رئیس‌جمهور» می‌تواند انجام وظایف قانونی خویش را به معاونان خود واگذار کند؛ درحالی که آنچنان که ذکر شد؛ اقتضای اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی، واگذاری اختیارات «رئیس‌جمهوری» و «هیئت وزیران» است؛ به‌علاوه وجود «ضرورت» و «ناظر به موارد خاص بودن» نیز از شروط تعیین معاون برای رئیس‌جمهوری نیست.

## ۵. بررسی برخی از تصویب‌نامه‌های تعیین نماینده ویژه

در این قسمت نمونه‌هایی از «تصویب‌نامه‌های تعیین نماینده ویژه» توسط هیئت وزیران، طرح شده و به اشکالاتی که پیرامون مطابقت این احکام با اصول قانون اساسی به‌نظر می‌رسند، پرداخته می‌شود: اولین تصویب‌نامه‌ای که مورد بررسی قرار خواهد گرفت، تصویب‌نامه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ درخصوص انتخاب آقای ابراهیم عزیزی، معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری، به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری در مورد تعیین پست‌های هم‌طراز، موضوع تبصره «۱» بند «ه» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - است.<sup>۳</sup>

۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۵ درخصوص تعیین آقای علی نیکزاد وزیر مسکن و شهرسازی به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور برای «اجرای طرح احداث مصلای تهران».

- تصویب‌نامه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ درخصوص انتخاب آقای ابراهیم عزیزی، معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مورد تعیین پست‌های هم‌طراز.

- تصویب‌نامه درخصوص تعیین آقای احمد وحیدی وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور به‌منظور ساماندهی امور مرتبط با مین‌روبی و سرعت بخشیدن به پاکسازی میدان‌های مین در مناطق آلوده.

۲. اصل یکصدویست‌وچهارم قانون اساسی: رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به‌عهده خواهد داشت.

۳. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۷/۳ بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور و به‌استناد اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد:



ماده (۷۱) قانون مزبور، در مقام تعیین سمت‌های مدیریت سیاسی است که در بند «ه» آن، از «معاونین وزرا» نام برده می‌شود؛ حال تبصره «۱» بند مزبور، بیان می‌دارد: «نخست‌وزیران دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند «ب» این ماده هم‌طراز می‌شوند و تعیین سایر پست‌های هم‌طراز برعهده هیئت وزیران بوده و تعیین هم‌طرازی پست‌های کارکنان اداری مجلس برعهده رئیس مجلس خواهد بود».

پرسش اینجاست که با توجه به منوط شدن انتصاب نمایندگان ویژه، به «برحسب ضرورت» بودن؛ آیا «تعیین سایر پست‌های هم‌طراز» موضوع تبصره فوق؛ می‌تواند به‌عنوان مصداقی از «ضرورت» لحاظ شود؟

ابتدائاً تذکر این نکته لازم است که - چنانچه عنوان شد - از منظر قانونی، مرجع تشخیص ضرورت، رئیس‌جمهوری و بعد هم هیئت دولت است؛ لذا قانوناً نمی‌توان به این انتصاب‌ها و تشخیص مصداق ضرورت آن ایرادی وارد کرد؛ اما از حیث بررسی حقوقی این موارد، می‌توان گفت به‌نظر می‌رسد پاسخ به پرسش مطروحه، منفی است، زیرا هرچند موضوع فوق، از اهمیت نسبی برخوردار است و می‌تواند مصداقی از «موارد خاص» - مصرح در اصل - قرار گیرد، اما با توجه به توضیحاتی که در قسمت بررسی مفهوم «ضرورت» ذکر شد؛ «ضرورتی» به‌منظور تعیین نماینده ویژه برای این امر دیده نمی‌شود. برای پیگیری این امر، تعیین کارشناس یا هیئت کارشناسی، کافی به‌نظر می‌رسد، لذا لازم است در تعیین نمایندگان ویژه «برحسب ضرورت» بودن، احراز شده و سپس به این انتصاب اقدام شود.<sup>۱</sup>

نمونه مورد بررسی دیگر، حکم انتصاب آقای اسفندیار رحیم‌مشایی به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری در امور خاورمیانه و جناب آقای حمید بقایی به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری در امور آسیاست<sup>۲</sup> که در این مورد، نکاتی لازم به‌ذکر است:

---

۱. آقای ابراهیم عزیزی، معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در مورد تعیین پست‌های هم‌طراز، موضوع تبصره «۱» بند «ه» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - تعیین می‌شود. تصمیماتی که توسط نماینده ویژه درخصوص امور اجرایی یاد شده اتخاذ می‌شود، در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران بوده و لازم‌الاجرا می‌باشد و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور خواهد بود.

۲. جناب آقای اسفندیار رحیم‌مشایی، با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، نظر به تعهد، دانش، شایستگی‌ها و تجارب مفید جنابعالی، به‌موجب این حکم به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امور خاورمیانه منصوب می‌شوید.

اهمیت و حساسیت منطقه راهبردی خاورمیانه به‌جہات فرهنگی، سیاسی، جغرافیایی و اقتصادی، قدرت‌های سلطه‌گر را به فکر تسلط مستقیم و غیرمستقیم بر این منطقه از طریق ترفندهای به‌ظاهر پیچیده تبلیغاتی و تحرکات نظامی انداخته است که تلاش گسترده برای حفظ موقعیت و موجودیت رژیم صهیونیستی در همین راستا می‌باشد. از این‌رو اتخاذ تدابیر هدفمند و هوشمندانه

۱. اولین بحثی که لازم است ابتدائاً بدان اشاره شود و البته تنها به حکم مورد بحث نیز مربوط نشده؛ بلکه به وضع قوانین مرتبط با «نمایندگان ویژه» مرتبط است؛ آنکه فعالیت افرادی در قالب نمایندگان ویژه و همچنین اشخاص مورد اشاره در حکم فوق؛ سبب خواهد شد که امکان «نظارت مستقیم» بر تصمیمات و فعالیت‌های آنان سلب شود؛ زیرا اولاً همان‌طور که بیان شد لزومی به ارسال مصوبات این نمایندگان به مجلس شورای اسلامی نیست<sup>۱</sup> و ثانیاً براساس اصل نودوچهارم قانون اساسی<sup>۲</sup> صلاحیت نظارتی شورای نگهبان به مصوبات مجلس شورای اسلامی محدود شده است؛ البته چنانچه در بحث «ابعاد صلاحیت نماینده» ذکر شد، با توجه به اصول یکصد و هفتادم<sup>۳</sup> و یکصد و هفتاد و سوم<sup>۴</sup> قانون اساسی، امکان درخواست ابطال و اعلام شکایت در مورد این تصمیمات، برای تمامی افراد، باقی است و همچنین می‌توان از رئیس‌جمهوری و وزرا در مورد عملکرد نمایندگان ویژه، سؤال کرد.

۲. از جمله مسائلی که در روند اجرایی دستگاه‌های زیربند از اهمیت بسیاری برخوردارند، جلوگیری از بروز هرگونه تداخل وظایف و صلاحیت‌ها در این دستگاه‌هاست؛ این مهم در جریان تعیین نمایندگان ویژه نیز مطرح است که البته در مجلس بازنگاری هم بدان توجه و اهتمام شده است؛ بدین ترتیب که در کمیسیون اول مجلس بازنگاری، ابتدائاً بنا بر آن بود که اختیار تعیین نماینده ویژه صرفاً به رئیس‌جمهوری اعطا شود و نیازی به تصویب هیئت وزیران نباشد؛ اما با توجه به لزوم تعیین «حدود اختیارات نماینده ویژه»، برای جلوگیری از «خلط وظایف دستگاه‌های

به‌منظور تعمیق روابط و گسترش همکاری‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی با کشورهای منطقه و ایجاد یا تقویت تشکلهای منطقه‌ای، سلطه‌گران را در نابودی استعدادها و چپاول ثروت‌های مادی و معنوی خاورمیانه ناکام خواهد کرد. بدیهی است همه دستگاه‌ها و نهادهای مربوطه موظف خواهند بود در فرآیند طراحی و اجرای سیاست‌های راهبردی درخصوص منطقه خاورمیانه در هماهنگی کامل با جنابعالی اقدام نمایند. از خداوند متعال توفیقات شما را در سایه عنایات خاصه حضرت ولی‌عصر (عج) مسئلت می‌نمایم. جناب آقای حمید بقایی، با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، نظر به تعهد، دانش و تجارب مفید جنابعالی، به‌موجب این حکم به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امور آسیا منصوب می‌شوید. توسعه روابط و گسترش همکاری‌های متقابل میان جمهوری اسلامی ایران و کشورهای آسیایی در بخش‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و امنیتی با هدف شکوفا شدن استعدادهای فراوان این قاره متمدن و کاهش مخاطرات ناشی از وابستگی به غرب، اتخاذ تدابیر دقیق را بیش از گذشته ضروری ساخته است. بدیهی است همه نهادهای مربوطه در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های مورد نظر در هماهنگی کامل با جنابعالی اقدام خواهند کرد. از خداوند متعال توفیقات شما را در سایه توجهات حضرت ولی‌عصر (عج) مسئلت می‌نمایم.

۱. ر.ک: بحث «ابعاد صلاحیت نماینده ویژه».

۲. اصل نودوچهارم قانون اساسی: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود....

۳. اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: قضات دادگاه‌ها مکلفند 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.

۴. اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به‌نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.



مختلف»، بحث، بررسی و تصویب هیئت وزیران نیز مطرح و مورد موافقت قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup> حال با توجه به نکات فوق، صدور احکام مورد اشاره مبنی بر انتصاب نمایندگان ویژه در امور خاورمیانه و آسیا، با لحاظ حیطه گسترده این اختیارات؛ امکان ایجاد تداخل وظایف این نمایندگان با دستگاه‌های اجرایی و وزرای مربوطه را ایجاد کرده و نشانگر عدم اهتمام هیئت وزیران برای تعیین حدود و ثغور اختیارات این نمایندگان، بوده است.

این نکته و اهمیت وجود «انسجام در هدایت امور» آنگاه اهمیتی مضاعف پیدا می‌کند که مقام معظم رهبری در دیدار با هیئت دولت در تاریخ ۱۳۸۹/۶/۸، دستگاه دیپلماسی را مسئول «هدایت منسجم» موضوعات مرتبط با سیاست خارجی و روابط با سایر کشورها نامیدند؛<sup>۲</sup> که نشانگر اهمیت تمرکز فعالیت‌های ناظر بر سیاست خارجی است.

۳. تعیین نماینده ویژه، رأساً توسط رئیس‌جمهوری و بدون تصویب در هیئت وزیران، مغایر نص صریح اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی است که ما این امر را در جریان حکم مورد بحث شاهدیم. در نتیجه باید عنوان داشت حکم مورد بررسی، فاقد مبنای قانونی بوده و می‌توان ابطال آن را از دیوان عدالت اداری مطالبه کرد.

۴. موضوعات عامی مانند اتخاذ تدابیر هدفمند و هوشمندانه به منظور تعمیق و گسترش همکاری‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی با کشورهای منطقه و ایجاد یا تقویت تشکلهای منطقه‌ای یا توسعه روابط و گسترش همکاری‌های متقابل میان جمهوری اسلامی ایران و کشورهای آسیایی در بخش‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و امنیتی که در این احکام آمده، با حکم اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی که نمایندگی ویژه را برای «موارد خاص» و آن هم «برحسب ضرورت» جایز می‌داند، هیچ سنخیتی ندارند.

مورد دیگری که ملاحظه فوق در آن نیز رعایت نشده است: تعیین آقای محمد باقریان - معاون رئیس‌جمهوری و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور - در تاریخ ۱۳۷۷/۳/۱۳ به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری، برای تعیین وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشمول بند «ب» ماده (۱۱)

---

۱. «... از سوی دیگر اگر دقت بشود همان‌طور که یکی از برادرها ذکر کرد در کمیسیون اول قرار بود که این نمایندگی یعنی این اختیار به رئیس‌جمهور داده بشود بحث شد که نه بیاید در دولت بحث شود حدود اختیاراتی که داده می‌شود بحث بشود برای همین همه دولت از دولت و خود رئیس‌جمهور آنجا مشخص بشود که اولاً راجع به فردی که نمایندگی داده می‌شود و حدود اختیاراتی که داده می‌شود کاملاً توی مصوبه قید بشود و بعداً این اختیار داده بشود که بعداً مشکلی با دستگاه‌های مختلف پیدا نکند و کل دولت هم در این رابطه نظر داده بشود...».

صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۳، جلسه ۲۹، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ص ۱۱۴۳.

۲. «... در کار دیپلماسی، این حرکات را بایستی در یک جهت صحیح و با یک محتوای کامل قرار داد. همه کارهای دیپلماتیک باید در وزارت خارجه متمرکز شود؛ یعنی باید اینها از طرف وزارت خارجه هدایت شود و در مذاکره اقتصادی با کشورها هم، به‌نظر ما آن بخشی که در وزارت خارجه مسئولیت مسائل اقتصادی را دارد، محل تمرکز این رفت و آمدها و تحرکات است». ر.ک:

قانون استخدام کشوری است<sup>۱</sup> که در این موضوع نیز مانند موضوع فوق، «ضرورتی» به منظور تعریف پست نمایندگی ویژه ملاحظه نمی‌شود.

حکم دیگر، تعیین آقای عبدالله نوری - وزیر کشور - به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری برای تصمیم‌گیری در مورد موضوع بند «ج» ماده (۳۳) آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت،<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۵۵ است.<sup>۳</sup> این بند ناظر بر «ترک تشریفات مناقصه یا مزایده در معاملات عمده شهرداری تهران تا مبلغ یک میلیارد ریال» بوده و به نظر می‌رسد با توجه به آنچه در این مقاله، در توضیح مفهوم ضرورت ذکر شد؛ در این انتصاب، «ضرورت» استفاده از اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی دیده نمی‌شود.

توضیح آنکه در حقیقت، علت وضع اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی، چاره‌جویی برای حل مشکلات دستگاه‌های اجرایی، به هنگامی که این دستگاه‌ها به بن‌بست رسیده‌اند و هنگامی که لزوم هماهنگی نهادهای اجرایی مختلف در موضوعی ضروری، احساس می‌شود؛ است که ظاهراً نمی‌توان این وضعیت را در موارد انتصابی فوق و موارد مشابه،<sup>۴</sup> مشاهده کرد. راه‌حل پیشنهادی

۱. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۳ بنابه پیشنهاد رئیس‌جمهوری محترم و براساس اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: آقای محمد باقریان - معاون رئیس‌جمهوری و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور - به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری در تعیین وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشمول بند «ب» ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری تعیین می‌شود. تصمیماتی که توسط نماینده ویژه رئیس‌جمهوری درخصوص موضوع یاد شده در حیطه وظایف رئیس‌جمهوری و دولت اتخاذ می‌شود در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران بوده و لازم‌الاتباع است و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور خواهد بود.

حسن حبیبی

معاون اول رئیس‌جمهوری

۲. ماده (۳۳) - در مواردی که انجام مناقصه یا مزایده و حراج به تشخیص و طبق گزارش توجیهی واحد مربوط و تأیید کمیسیون مقرر در ماده (۱۴) میسر یا به مصلحت نباشد در این‌صورت معامله با رعایت مراتب زیر و به ترتیبی که کمیسیون مذکور معین خواهد کرد انجام می‌شود.

... ج) در مورد معاملات یکصد میلیون ریال و بیشتر با موافقت شهردار و تصویب انجمن شهر و تأیید هیئت وزیران.

۳. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۱۵ بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهوری و به‌استناد اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: آقای عبدالله نوری - وزیر کشور - به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری برای تصمیم‌گیری در مورد ترک تشریفات مناقصه یا مزایده در معاملات عمده شهرداری تهران - موضوع بند «ج» ماده (۳۳) آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت - مصوب ۱۳۵۵ - که میزان آنها تا مبلغ یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، تعیین می‌شود. تصمیمات نماینده ویژه رئیس‌جمهوری در مورد فوق که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ خواهد شد، در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران بوده و لازم‌الاتباع است و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور خواهد بود.

حسن حبیبی - معاون اول رئیس‌جمهور

۴. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۶/۷/۶ بنابه پیشنهاد رئیس‌جمهوری و به‌استناد اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: آقای عبدالله نوری وزیر کشور، به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهوری، برای تصمیم‌گیری در مورد ترک تشریفات مناقصه یا مزایده در معاملات عمده شهرداری‌ها (موضوع بند «ج» ماده (۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶) که میزان آنها تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، تعیین می‌شود. تصمیمات نماینده مذکور در حکم تصمیمات هیئت وزیران خواهد بود.

حسن حبیبی - معاون اول رئیس‌جمهور



آنکه می‌توان براساس اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی<sup>۱</sup>، هیئت وزیران، وظیفه موضوع «بند ج» ماده (۳۳) آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار کند تا از یکسو بر حجم کاری هیئت وزیران، افزوده نشده و ازسوی دیگر از رأی و نظر چند وزیر، به‌جای یک نماینده ویژه؛ برای تصمیم‌گیری در این مورد استفاده شود.

مورد دیگر «ابلاغ تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری، در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۵ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، مبنی بر اضافه کردن یک تبصره به ماده (۱۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی» است.<sup>۲</sup>

باید توجه داشت که براساس آنچه شرح داده شد، دولت نمی‌تواند اختیار تصویب آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا اساسنامه را به نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری و اگذار کند و نمایندگان ویژه تنها در حوزه «امور اجرایی» دارای اختیارات بوده و صلاحیت آنان تنها شامل «تصمیمات» می‌شود؛ بنابراین تصمیم نمایندگان ویژه، مبنی بر «اضافه کردن یک تبصره به مواد آیین‌نامه» و موارد مشابه،<sup>۳</sup> خارج از صلاحیت آنان بوده و لحاظ داشتن این تصمیمات «به‌عنوان تصمیم هیئت وزیران» قید شده در متن حکم مورد اشاره، به مفهوم «تفویض اختیار وضع و تغییر آیین‌نامه» توسط هیئت وزیران به نمایندگان ویژه بوده و دارای وجاهت حقوقی نیست. راه صحیح و قانونی در این‌گونه موارد، ارائه پیشنهاد «وضع آیین‌نامه»،

۱. اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی: «... دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌هایی متشکل از چند وزیر و اگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهوری لازم‌الاجراست ...».

۲. تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور که در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۵ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار که براساس اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به استناد تصویب‌نامه شماره ۴۰۲۱۴ ت ۲۸۷ هـ مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ به‌عنوان تصمیم هیئت وزیران اتخاذ شده است به شرح ذیل جهت اجرا ابلاغ می‌گردد.

ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۳ مقرر نمود یک تبصره به شرح ذیل به ماده (۱۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی موضوع مصوبه شماره ۴۰۷۳۰ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲ اضافه شود.

«تبصره «۲» - چنانچه اختیار و اطلاعات پرونده‌ها و موارد اتهامی اشخاص قبل از صدور حکم قطعی به توسط مأمورین سازمان‌های بازرسی و نظارت یا تعزیرات حکومتی از رسانه‌های گروهی منعکس شود مأمورین سازمان‌های تعزیرات حکومتی و بازرسی و نظارت متخلف محسوب و مشمول مجازات‌های مقرر در قوانین موضوعه خواهند شد.»

حسن حبیبی - معاون اول رئیس‌جمهور

۳.

۱. تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار مبنی بر وضع آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی که براساس اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به استناد تصویب‌نامه شماره ۴۰۲۱۴ ت ۲۸۷ هـ مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ به‌عنوان تصمیم هیئت وزیران اتخاذ شده است (۱۳۷۳/۸/۱ - ۱۳۷۳ - ۴۰۷۳۰ - ۱۳۷۳/۸/۲ - ۱۳۴).

۲. تصمیم نماینده ویژه رئیس‌جمهور در اداره امور مربوط به بازسازی مناطق جنگ‌زده: آیین‌نامه اجرایی نحوه فروش کالاهای قاچاق مکشوفه موضوع قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز که براساس اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به استناد تصویب‌نامه شماره ۲۲۱/۷/۱۵۱۲ ت هـ مورخ ۱۳۶۹/۶/۲۲ به‌عنوان تصمیم هیئت وزیران اتخاذ شده است (۱۳۷۵/۴/۱۰ - ۴۰۷۳ - ۱۳۷۵/۴/۲۳ - ۲۹۷).

۳. تعیین کمیسیون لوایح هیئت دولت با حضور وزرای مسکن و شهرسازی و نیرو به‌عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور جهت اعمال اختیار هیئت وزیران در مورد تصویب اساسنامه جامعه حسابداران رسمی ایران، در جلسه مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۱ (۱۳۷۷/۹/۱۱ - ۲۰۴/۶۷۰۴۱۲۱۷ - ۱۳۷۷/۱۰/۲۰ - ۲۰۴).

«اضافه کردن تبصره به مواد آن»، «تصویب اساسنامه»، یا «تهیه پیش‌نویس در هریک از موارد مذکور»؛ توسط نمایندگان ویژه به هیئت وزیران و تصویب نهایی این موارد توسط هیئت وزیران است.

### جمع‌بندی و تحلیل نهایی

در جمع‌بندی مطالب فوق می‌توان گفت هیچ‌یک از اصول قانون اساسی از جمله اصول یکصدوسی و هشتم، یکصدویست و پنجم، یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی توان تحقق آنچه مقنن قانون اساسی از وضع اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی اراده کرده را نداشته و نمی‌توان ایرادی به ضرورت وضع این اصل وارد کرد.

در بررسی ماهیت اصل بیان شد که شواهدی در متن اصل، مانند مفهوم عبارت «در حکم تصمیمات رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران» بودن تصمیمات نماینده ویژه و... مؤید این مطلب است که ماهیت اعطای صلاحیت «تفویض اختیار» بوده و لذا با توجه به استثنا بودن نوع این ماهیت، می‌توان از جمله آثار این نکته را لزوم ارائه «تفسیری مضیق» از مباحثی که حول محور «نماینده‌گی ویژه»، مانند حدود اختیارات او و... می‌شود، دانست.

از نکات محوری در اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی آنکه نتیجه اعمال این اصل، واگذاری امکان «تصمیم‌گیری» رئیس‌جمهوری و هیئت وزیران به نماینده یا نمایندگان ویژه است؛ یعنی موضوع تفویض اختیار در این اصل، برخلاف اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی که ناظر به واگذاری امکان وضع «مصوبات» می‌شود؛ پیرامون واگذاری امکان اخذ «تصمیمات اجرایی» است.

در جمع‌بندی مباحث مطرح در این نوشته، موضوع دیگری که باید بدان اشاره کرد آنکه چون بررسی یک اصل، فارغ از اصول دیگر، تحلیلی ناقص را به دنبال خواهد داشت، لذا لازم است اصول مرتبط با اصل مورد بررسی را نیز از نظر گذرانند؛ و از جمله آنان، اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی بوده که به بحث «ممنوعیت جمع مشاغل دولتی» اشاره می‌کند.

با توجه به متن اصل اخیر و با لحاظ عنوان عبارات مشروح مذاکرات مجلس بازنگری می‌توان گفت پست نمایندگی ویژه، فاقد ویژگی‌های مصرح در تعریف قانونی «شغل» بوده و در نهایت باید گفت مغایرت دو اصل مورد بحث با یکدیگر، اساساً منتفی بوده و مطرح نخواهد شد و نمی‌توان این‌گونه اظهار داشت که: «استفاده از اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی، می‌تواند طریقی معمول در گریز از اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی را به وجود آورد».

در انتها باید اشاره داشت مشکلاتی مانند «عدم نظارت مستقیم بر مصوبات نماینده ویژه» و «الزام قانونی هیئت وزیران به بررسی و جلوگیری از خط احتمالی وظایف دستگاه‌های مختلف با



حدود اختیارات نماینده ویژه» و... را می‌توان به‌عنوان نمونه‌هایی دانست که با توجه به صلاحیت مجلس شورای اسلامی به تقنین در عموم مسائل کشور (موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی) لازم است خلأ آنها از طریق «قوانین عادی» حل شود.

## منابع و مآخذ

### کتاب و مقالات

۱. انصاری، ولی‌الله. کلیات حقوق اداری، میزان، چاپ ۸، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، جلد اول، میزان، تهران، ۱۳۸۹.
۳. بوشهری، جعفر. حقوق اساسی - متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا، انتشار، تهران، ۱۳۸۴.
۴. حسنی، حسن. مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه و مطالعه تطبیقی آنها، دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
۵. رضایی‌زاده، محمدجواد. حقوق اداری (۱)، میزان، ۱۳۸۵.
۶. سنجایی، کریم. حقوق اداری ایران، زهره، ۱۳۴۲.
۷. شریف، محمد. تحلیل اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۳، ۱۳۸۳.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲، جلسه ۲۸، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، تهران، ۱۳۶۹.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی تطبیقی، میزان، تهران، ۱۳۸۴.
۱۰. مدنی، سیدجلال‌الدین. قانون اساسی و سرگذشت رئیس‌جمهور، زمانه، ش ۳۳، ۱۳۸۴.
۱۱. مدنی، سیدجلال‌الدین. حقوق اساسی تطبیقی، گنج دانش، تهران، ۱۳۷۴.
۱۲. مدنی، سیدجلال‌الدین. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، پایدار، تهران، ۱۳۷۷.
۱۳. ناصرزاده، بابک. معاهدات (کنوانسیون‌ها و سازمان‌های بین‌المللی)، بهنامی، چاپ ۱، ۱۳۸۶.
۱۴. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، میزان، چاپ ۱۵، ۱۳۸۶.

### اسناد

۱۵. قانون اساسی.
۱۶. آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.
۱۷. سایت‌ها و منابع الکترونیکی.

18. <http://www.noormags.ir>

19. <http://rc.majlis.ir>

20. <http://farsi.khamenei.ir/speech>

### نرم‌افزارها

۲۱. لوح حق.
۲۲. مجموعه نظرات شورای نگهبان.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۹۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه سوم: «تحلیل اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی در خصوص نماینده ویژه رئیس‌جمهور»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: حسین عبداللهی

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

ناظران علمی: ابوالفضل درویشوند، علی بهادری جهرمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی

۲. نماینده ویژه رئیس‌جمهور

۳. تفویض اختیار

۴. ضرورت و موارد خاص

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳