

# شرح مبسوط قانون اساسی

عنوان پژوهش

## شرح اصل شصتم قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۰

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۷/۰۶



## شناسنامه

عنوان:

شرح مبسوط قانون اساسی

شرح اصل شصتم قانون اساسی

مؤلف: اسماعیل آجرلو

زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدایی

معاونت پژوهشی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۷/۰۶

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

اصل ۶۰ قانون اساسی.....	۲
چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
گفتار اول: کلیات و شرح واژگان.....	۵
۱- قوه مجریه .....	۵
۱-۱. مفهوم و مبانی نظری قوه مجریه.....	۵
۲-۱. تبیین مفهوم قوه مجریه مبتنی بر شناخت امر اجرایی.....	۹
۳-۱. قوه مجریه و امور اجرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۱
۲- شرح اصطلاحات و واژگان خاص اصل (مقامات اعمال کننده قوه مجریه).....	۱۲
۱-۲. مقام رهبری.....	۱۲
۲-۲. رییس جمهور.....	۱۴
۳-۲. وزیر.....	۱۶
گفتار دوم: اصل ۶۰ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و تبیین آن در نظرات شورای نگهبان.....	۱۸
۱- اصل ۶۰ از منظر تدوین کنندگان قانون اساسی .....	۱۸
۱- قوه مجریه، امور اجرایی و مقامات آن در نظرات شورای نگهبان .....	۲۴
۲-۱. انحصار مقامات صلاحیت‌دار در اجرا به مقامات مذکور در اصل ۶۰.....	۲۴
۲-۲. تعیین ماهیت و محدوده امور اجرایی و ممنوعیت ورود نهادهای دیگر در آن.....	۲۵
گفتار سوم: جایگاه و تأثیر اصل ۶۰ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....	۳۰
۱- امر اجرایی و ساختار قوه مجریه در نسبت با مقام رهبری در متن اصل ۶۰.....	۳۰
۲- انحصار مقامات اجرایی در اصل ۶۰ و تطل عملکرد بخشی از نهادها و تصمیمات اداری .....	۳۴
۱-۲. انحصار مقامات اجرایی در مقامات مذکور در اصل ۶۰ و نتایج آن ...	۳۴
۲-۲. نحوه تقسیم امور اجرایی و اعمال قوه مجریه میان سه مقام اصل ۶۰.....	۳۵
جمع‌بندی.....	۳۸
منابع.....	۴۱

## اصل ۶۰ قانون اساسی

«اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراست.»

### چکیده

اصل ۶۰ قانون اساسی به عنوان یکی از اصول مهم در فصل پنجم قانون اساسی (حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن) تنها اصلی در قانون اساسی است که به موضوع قوه مجریه به طور کلی می پردازد. موضوع محوری این اصل معین نمودن متولی امور اجرایی کشور (در تقسیم وظایف و امور حاکمیتی به تقنین، قضا و اجرا) و مقامات صالح برای اعمال و مدیریت آن یعنی مقام رهبری، رئیس جمهور و وزرا می باشد. بنابراین شرح اصل نیز در پی پاسخ به پرسش‌هایی پیرامون ماهیت و مفهوم قوه مجریه، امور اجرایی و مقامات صالح آن در قانون اساسی به ویژه مبتنی بر نظرات شورای نگهبان و نحوه اعمال آن در نظام حقوق اساسی و اداری است. در نهایت با استفاده از رویکردی توصیفی-تحلیلی و مراجعه به اسناد و مراجع و با مفروض قرار دادن مفهوم کارکردی و امروزی قوه مجریه، نتیجه می شود که قوه مجریه در اصل ۶۰ قانون اساسی به عنوان نهاد متولی امر اجرا به معنای کلی-شامل امور حاکمیتی غیر از تقنین و قضا- در نظر گرفته شده که انحصاراً باید از طریق مقام رهبری، رئیس جمهور و وزراء با نسبتی خاص اعمال و اجرا شود. توجه مناسب به این اصل می تواند در ساماندهی بسیاری از امور اداری و سیاسی کشور تأثیر بسزایی داشته باشد.

### واژگان کلیدی

قوه مجریه، رهبر، رئیس جمهور، وزیر، قانون اساسی، شورای نگهبان.

## مقدمه

قوه مجریه از مهمترین ارکان هر حکومتی تلقی می‌شود که امروزه با گسترش نقش و حیطه دخالت حکومت‌ها، دارای نقشی بی‌بدیل و گسترده در اداره امور دولت-کشورهاست. نوع ساختار حکومت و به اصطلاح حقوقی، نوع رژیم سیاسی کشور در نحوه عملکرد و تدارک سازوکارهای اداره کشور بویژه قوه مجریه، تأثیر بسزایی دارد. از جمله مهمترین مقامات و نهادهای موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مبتنی بر ایده‌های کلانی چون حاکمیت الهی، نظریه ولایت فقیه و از طرفی ایده جمهوریت (در طول حاکمیت الهی) مطرح گردیده است، مقام رهبری و مقام ریاست جمهوری (به همراه هیأت وزیران) هستند. از طرفی قوای مختلف با عنوان قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه نیز بر اساس ایده استقلال قوای مذکور در قانون اساسی بوجود آمده‌اند. اصل ۵۷ قانون اساسی اعمال سه قوه را تحت نظر ولایت مطلقه امر قرار می‌دهد. از طرفی اصل ۶۰ نیز از جمله مقامات صالح برای اعمال قوه مجریه را رهبر، رئیس جمهور و وزرا می‌داند و اصل ۱۱۳ رئیس جمهور را پس از رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور بر می‌شمرد که ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد. لذا می‌توان گفت آنچه به نام قوه مجریه در قانون اساسی ذکر شده است شامل ابعاد و سطوح متفاوتی است که هم رهبر و هم رئیس جمهور و وزرا در اعمال آن دارای جایگاهی خاص می‌باشند. امروزه و با توجه به نقش گسترده قوه مجریه در اداره کشورها که حتی گاهی از آن به «حکومت» تعبیر می‌شود، اهمیت ارائه تعاریف دقیق نظری از آن و جایگاه آن در قانون اساسی کشور دوچندان و حیاتی جلوه می‌نماید. تبیین این جایگاه، متناسب با برداشتی که از قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌شود، اهمیت بسزایی در شناخت ساختار حکومت و نحوه عملکرد قوه مجریه و محدوده و کیفیت خود آن نیز دارد. لذا از مهمترین سؤالات محوری آن است که ماهیت و مفهوم قوه مجریه و امور اجرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بویژه مبتنی بر نظر تدوین‌کنندگان آن و همچنین نظریات شورای محترم نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی چیست و نحوه اعمال آن چگونه و از چه طریق است؟ مقامات صالح برای اعمال آن کدامند؟ و این اصل چه نسبتی با نظام حقوق اساسی و اداری کشور می‌تواند داشته باشد؟

پاسخ به سؤالات مطرح شده از ماهیت قوه مجریه و مقامات اعمال کننده آن مبتنی بر مفهوم کارکردی از قوه مجریه به عنوان نهاد متولی امر اجرا در کشور شکل گرفته، بگونه ای که امر اجرایی در قالب امور حاکمیتی شامل امور غیر از تقنین و قضا به معنای خاص تلقی می‌شود. از این رو قوه مجریه مورد بحث در اصل ۶۰ را در مفهوم نهاد اجرایی کشور لحاظ می‌نماید که انحصار اعمال آن نیز به شکل عام و با نسبتی خاص در اختیار رهبر و رئیس‌جمهور و وزراء می‌باشد، مگر آن دسته از امور اجرایی که با تصریح قانون اساسی اعمال آنها به سایر مقامات و نهادها واگذار شده است.

در خصوص قوه مجریه و ماهیت، کارکرد و جایگاه آن در حکومت چه به لحاظ نظری صرف و چه به لحاظ کارکردی و در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران کتاب‌ها و مقالات قابل توجهی تدوین و تألیف شده است. از جمله می‌توان به کتاب‌های اساتیدی چون ابوالفضل قاضی (بایسته‌های حقوق اساسی)، سید محمد هاشمی (حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران)، منوچهر طباطبایی مؤتمنی (حقوق اساسی) و سید جلال‌الدین مدنی (حقوق اساسی) و کتاب‌ها و مقالات سایر اساتید و از جمله کتاب مجموعه مقالات «قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» اشاره نمود که همگی حاوی نکات ارزشمندی در این زمینه هستند، هرچند برخی از این آثار فاقد رویکردهای نوین به قوه مجریه بوده و یا برخی از آنها کمتر با نگاه عمیق و بومی به قوه مجریه در کشور ما پرداخته‌اند. لذا این پژوهش ضمن استفاده از ادبیات علمی موجود، محور اصلی خود را تحلیل اصل ۶۰ قانون اساسی و از این طریق بررسی قوه مجریه با محوریت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار داده است تا با نگاهی درون‌زاه، مستند و کارکردگرایانه به ابعاد جدیدی از اصل ۶۰ قانون اساسی و مفهوم و جایگاه قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دست یابد.

در این تحقیق سعی شده است تا با استفاده از رویکرد توصیفی-تحلیلی و با مراجعه مستقیم به اسناد و مراجع، به توصیف و بیان داده‌ها و اسناد معطوف به موضوع پرداخته شود و سپس با تحلیل و مقایسه داده‌ها و اسناد، نتیجه مطلوب و قابل قبول عرضه گردد. مقاله ذیل در سه فصل ارائه می‌شود. فصل اول: کلیات، شامل آشنایی با مفهوم و تعریف قوه مجریه و شرح مختصر واژگانی همچون رهبر، رئیس‌جمهور و وزرا است (به‌عنوان مقامات اجرایی مذکور در اصل). در فصل دوم نظرات مهم تدوین‌کنندگان قانون اساسی

پیرامون این اصل و همچنین تعریف و حدود امور اجرایی مبتنی بر نظرات شورای نگهبان ارائه می‌گردد. در نهایت نیز به بررسی و تحلیل حقوقی پیرامون انحصار اعمال قوه مجریه در مقامات اجرایی مذکور در اصل پرداخته می‌شود.

## کفتار اول: کلیات و شرح واژگان

در این فصل علاوه بر شرح مختصر واژگان اصل ۶۰ شامل رهبر، رئیس‌جمهور، وزرا و تبیین وظایف و اختیارات اجرایی آنها در قانون اساسی، بخش عمده مطالب به بررسی اصلی‌ترین مفهوم اصل شصتم قانون اساسی یعنی مفهوم قوه مجریه با ملاحظه مباحث مرتبطی همچون حاکمیت الهی و استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد.

### ۱- قوه مجریه

اهمیت و ارزش قوه مجریه در حکومت و جامعه تا بدان حد است که بدون این قوه، واقعیت حکومت و تحقق عینی آن قابل تردید می‌نماید و باید گفت که حاکمیت بیشتر در قالب قوه مجریه تجلی می‌یابد. البته اهمیت این قوه تنها بخاطر حجم زیاد دستگاه‌های تحت امر آن و نیروی انسانی دراستخدام این قوه در مقایسه با مجموع ساختارهای نظام سیاسی نیست، بلکه بیشتر به آن دلیل است که با بروز کوچکترین ضعف و ناکارآمدی در این نهاد، حسن جریان قانون و برقراری نظم و استقرار عدالت در کلیت جامعه با مشکلات جدی روبرو می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۲۸۵) با توجه به این جایگاه و اهمیت خاص آن، در ادامه و برای آغاز مباحث با تعاریف و مبانی قوه مجریه و همچنین مفهوم آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آشنا می‌شویم.

### ۱-۱. مفهوم و مبانی نظری قوه مجریه

پدیدار شدن مفهوم «قوه مجریه»<sup>(۱)</sup> در ادبیات حقوقی معاصر مدیون تحولاتی است که در اندیشه و فلسفه سیاسی قرن ۱۸ پدیدار شد. تغییر در فلسفه سیاسی و جایگزین شدن مفاهیم «ملت»<sup>(۲)</sup> (در نظام‌های حقوقی همچون فرانسه) و «مردم»<sup>(۳)</sup> (در نظام‌های

1. Executive power  
2. Nation  
3. People

حقوقی مانند آمریکا) به جای «پادشاهان» به عنوان مظهر مشروعیت حاکمیت را شاید بتوان مبنای اصلی طرح جدی تر تئوری تفکیک قوا توسط اندیشمندانی چون «لاک» و «مونتسکیو» دانست. (Craig, 2006: 218) تا قبل از این تحولات طرفداران قدرت پادشاهان مدعی بودند که قدرت خداوند به پادشاه واگذار شده است و پادشاهان به عنوان تنها حاکمان مشروع، حق اعمال حاکمیت دارند. صاحبان کلیسا نیز قدرت پادشاه را انکار و از قدرت مطلق کلیسا دفاع می کردند. (آشوری، ۱۳۷۳: ۹۸) در سده هفدهم و هجدهم، فیلسوفان سیاسی اروپا، به ویژه جان لاک و مونتسکیو، صورت جدید نظریه تفکیک قوا را در واکنش به عملکرد اقتدارگرایانه پادشاهان که مدعی حق خداوندی و حاکمیت مطلق بودند، با هدف مبارزه با تمرکز قدرت و خودکامگی فسادانگیز حاکمان ارائه کردند. (آشوری، ۱۳۷۳: ۱۰۰) درحقیقت طرح این نظریات تلاشی بود در جهت عملی ساختن نظریه مشروعیت سیاسی جدید که صرفاً «مردم» و یا «ملت» را به عنوان حاکم مشروع تلقی می کرد و نتیجه آن تفکیک حاکمیت واحد و اقتدارگرایانه پادشاهان به قوای سه گانه مجریه، قضائیه و مقننه و پدیدار شدن مفهوم جدید «قوه مجریه» بود که جایگزین حاکمیت واحد و مطلق قبلی پادشاهان شد. (کدخدایی و بهادری، ۱۳۹۰: ۱۳۴)<sup>(۱)</sup>

جان لاک مفهوم قوه مجریه را ابتدا در بخش «وضعیت طبیعی» در اثر معروف خود «دو رساله دولت» مطرح می کند. طبق نظر لاک وضعیت طبیعی، قانونی طبیعی دارد که همه ملزم به رعایت آن هستند و درعین حال همه هم حق به اجرا درآوردن آن را دارند. سپس لاک در بخش نهم کتاب خود بیان می کند که مردم این صلاحیت اجرایی خود را به منظور تأمین اجرایی قاعده مندتر و مستحکم تر به دولت واگذار می کنند. او معتقد است از آنجایی که امر قانونگذاری و تشکیل جلسات پارلمان مقوله ای دائمی و همیشگی نیست، اما اجرای قانون مستمر و همیشگی است، دو نهاد قوه مقننه و قوه مجریه از همدیگر متمایز و تفکیک شده اند. در نهایت آنکه وی معتقد است به استناد آنکه قوه مجریه قدرت و توانایی اجرایی لازم را برای اجرای قوانین و اداره جامعه

۱. گفتنی است این تعبیر عصر روشنگری در خصوص تفکیک قوا با تقسیم وظایف مطرح در یونان باستان تفاوت ماهوی دارد و بیشتر به ماهیت قدرت و مبنای منشأ آن و همچنین کنترل ذات سرکشش مربوط است تا تقسیم کار ساده و منطقی.



داراست، «مجری عالی» یا «رئیس حکومت» خواهد بود. (John Locke, 1963: 169)

مونتسکیو نیز صرف نظر از شیوه تقسیم بندی داخلی قوه مجریه، معتقد بود اگر بخواهیم آزادی شکوفا گردد، قدرت باید در عمل تفکیک شده باشد. مونتسکیو تمایل زیاد قوه مقننه به نفوذ و دخالت حداکثری در قوه مجریه را محکوم کرده و در مقابل بیان می کند قوه مجریه باید حق وتوی قوانین مصوب پارلمان را داشته باشد. (کدخدایی و بهادری، ۱۳۹۰: ۱۴۰) ژان ژاک روسو یکی دیگر از اصحاب تفکیک قوا، حاکمیت را از آن مردم می داند و گمان دارد که از راه «هیئت مردم» (پارلمان) به سایر ارگان های حکومتی انتقال می یابد. بنظر او قوه مجریه در واقع عامل اجرایی قوه مقننه است. پس تفکیک این دو قوه، امری درست و طبیعی است، لکن نه به شکل (افقی)، بلکه به صورت (عمودی) آن. به بیان دیگر، روسو به هیچ وجه، به استقلال قوه مجریه از مقننه نمی اندیشد، زیرا آن را مباشر و عامل قوه حاکم می داند. (روسو، ۱۳۷۹: ۲۶۹ و ۱۹۳) تقویت نظریات مبتنی بر حاکمیت سیاسی مردم و تأکید بیش از حد بر اصالت دموکراسی باعث شد که این واگذاری تا حدی پیش برود که به تدریج قوه مقننه نسبت به «قوه مجریه» که نهادی باقی مانده از نسل پادشاهان بوده، دارای نوعی تفوق و برتری نسبی شود.<sup>(۱)</sup> (کدخدایی و بهادری، ۱۳۹۰: ۱۳۹) با عنایت به آنچه بیان شد، تعریف حد و رسم قوه مجریه امری پیچیده و دشوار است. چرا که سیر تطور تاریخی این مفهوم نشان می دهد که قوه مجریه در دوره های مختلف و با رویکردهای مختلف، معانی متفاوت را در بر داشته است. اما با بررسی سیر تاریخی و همچنین نوع نگرش به مفاهیمی همچون حاکمیت، اداره و معنای اجراء، در می یابیم دو رویکرد در تبیین و تفسیر مفهوم قوه مجریه قابل برداشت می باشد:

#### الف: رویکرد سنتی

از آنجایی که هدف اصلی رویکرد سنتی نسبت به نظریه تفکیک قوا، پاسداشت آزادی ها و حقوق مردم و "کنترل قدرت" و تقسیم آن به منظور تضمین هرچه بیشتر "آزادی های عمومی" با اصل قرار دادن حق حاکمیت مردم می باشد و باتوجه به شرایط و مقتضیات تاریخی دوران اولیه شکل گیری این نظریه که جوامع در حال گذار

۱. چراکه که قوه مقننه به عنوان زبان مشروع و رسمی مردم و نماد خواست و اراده عمومی به شمار می رفت.

از مرحله حکومت‌های دیکتاتوری به سوی حکومت‌های دموکراتیک و مردم‌سالار بودند، اصولاً نگاهی بدبینانه نسبت به قوه مجریه به‌عنوان قدرت حاکم و برتر وجود داشت و پیوسته درصد کنترل و نظارت قوی بر آن و ترسیم حدود مرزها و محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات این قوه بوده‌اند. (Craig, 2006: 222) حامیان این رویکرد بدون توجه به بسیاری از نظریات طراحان اصلی تفکیک قوا و بسیاری از اختیارات و اقتداراتی که اندیشمندانی چون لاک و مونتسکیو برای قوه مجریه قائل بوده‌اند، قوه مجریه را صرفاً نهاد اجرای قوانین قلمداد کرده‌اند.

ب: رویکرد نوین

در پی تحول نظریات موجود در باب تفکیک قوا و تأکید بر لزوم برقراری تعادل و توازن در میان قوای حاکمه، جهت افزایش خاصیت کنترل تعادلی میان قوای سه‌گانه، خصوصاً در نظام‌های ریاستی همچون نظام حقوقی ایالات متحده، نوعی بازگشت به روح حاکم بر نظریات مونتسکیو در میان اندیشمندان حقوقی پدید آمد. این رویکرد سعی داشت با محور قرار دادن کارکرد و هدفی که در تئوری تفکیک قوا برای «قوه مجریه» در نظر گرفته شده است، اقدام به تعریف و مشخص ساختن محدوده صلاحیت آن نماید. (موسی‌زاده، ۱۳۷۶ : ۴۹) به بیان دیگر به‌جای روشن ساختن مرز و محدوده عملکرد قوه مجریه، با بیان مفاهیمی چون «صلاحیت ضمنی یا تبعی»<sup>(۱)</sup> سعی شد با نگاهی واقع‌بینانه نسبت به آنچه از قوه مجریه انتظار می‌رود و جایگاهی که این قوه در اعمال حاکمیت برعهده دارد، حوزه اختیارات این قوه مشخص گردد و صلاحیت‌هایی چون تهیه و تدارک تصمیمات و اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا را به آن بیفزایند. (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۱) در این گفتمان قوه مجریه قوه‌ای است که فرایند اجرایی شدن قانون را کنترل و تضمین می‌کند. لذا مقامات سیاسی قوه مجریه، اجرای قانون را مدیریت و سرپرستی می‌کنند و آنچه تحت عنوان اجرای قانون نامیده می‌شود مربوط به کارکنان اداری قوه مجریه است نه مقامات سیاسی آن. (Saikrishna Prakash, 2000, P. 130)

پیروان این رویکرد معتقدند امروزه مفهوم کلاسیک دولت که برای دولت یک نقش انفعالی قائل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم عمومی در جامعه و انجام خدمات محدودی می‌دانست، متروک شده است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۲ و ۳) این موارد

باعث شده اساتید حقوق اساسی نیز با عطف توجه به طیف گسترده‌ی وظایف و اختیارات قوه‌ی مجریه، اصطلاح «قوه مجریه» را برای تفهیم آن نامناسب و نارسا دانسته و ضمن بیان اینکه دانش‌واژه مذکور تاب و گنجایش محتوا و مضمون این قوه را ندارد مدعی شوند که شاید اصطلاح «دستگاه حکومتی» برای این قوه مناسب‌تر باشد. چرا که می‌توان قوه مجریه را مجموعه‌ای پنداشت که تقریباً تمامی نهادهای فرمان‌روا را تجسم می‌بخشد. (قاضی، ۱۳۷۰: ۴۶۹-۴۷۰)

## ۲-۱. تبیین مفهوم قوه مجریه مبتنی بر شناخت امر اجرایی

راجع به تحلیل حقوقی شعبه اجرایی حکومت، نخستین بحث اساسی این است که ماهیت امور اجرایی کدام است و کدام ملاک‌ها و معیارها می‌تواند به عنوان وجوه تفاوت این شعبه از دو شعبه دیگر حکومت، بویژه با توجه به نظریه تفکیک قوا تلقی شود؟ اصولاً صلاحیت‌ها، وظایف و عملکردهای حکومت به لحاظ موضوعی از سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی خارج نیست. اما در برخی موارد نزدیک بودن موضوعات ممکن است موجبات تداخل و تراحم را در حوزه‌های نفوذ این شعب فراهم نماید که در این مواقع تعیین ماهیت امور هرکدام از شعب سه‌گانه حکومت ضروری می‌شود. (امامی، موسوی، ۱۳۹۱: ۱۴۰) در توصیف کلی ماهیت «امور اجرایی» می‌توان چنین عنوان نمود: امور اجرایی اموری هستند که مستقیماً وضع قاعده‌ای عمومی نمی‌نمایند بلکه برحسب مورد و مصداق بر اساس قواعد و اصول عام‌الشمول نسبت به مصداق‌ها تحمیل می‌شوند. این امور در جهت عینیت بخشیدن به بایسته‌ها و جلوگیری از نبایسته‌ها در هر جامعه سیاسی به کار می‌روند. لذا این امور جنبه مصداقی و عملیاتی دارند. (امامی، موسوی، ۱۳۹۱: ۱۵۰) بطور کلی و مبتنی بر نقش‌های مختلف قوه مجریه در قانون اساسی، دو تعریف عملیاتی از آن می‌توان ارائه داد: تعریف سازمانی یا مضیق و تعریف کارکردی یا موسع. مفهوم سازمانی یا مضیق قوه مجریه معطوف به سازمان‌های متصدی کارکرد اجرای قوانین است و مفهوم کارکردی به نفس اجرای قوانین توجه دارد و عمل اجرایی در تعریف آن دارای محوریت است. در این معیار، گستره قوه مجریه در نسبت با مفهوم سازمانی دچار قبض و بسط می‌شود. (واعظی، ۱۳۹۲: ۴۴-۴۰) در این تعبیر قوه اجرایی نهادی است که وظیفه اجرای قوانین، هدایت سیاست عمومی ملت و اداره جامعه را برعهده دارد.

(عباسی، ۱۳۸۸: ۳۲۹) از طرفی می‌توان در مورد اجرا و امور اجرایی نیز دو معنای مضیق و موسع را ذکر کرد. بنا به یک تعریف ساده «اجراء» هر نوع عمل به قانون است. بر اساس این تعریف (تفسیر مضیق) «اجرا» نه تنها در مقابل «تقنین» نیست بلکه مجریه به اجرای قانون محدود می‌شود و مسایل اجرایی دیگر را که هنوز قانونگذاری در آنها صورت نگرفته در بر نمی‌گیرد. (عمیدزنجانی، سخنرانی در نشست علمی مرکز تحقیقات حقوقی شورای نگهبان ۱۳۸۹) اما در مقابل، تفسیر موسعی از اجرا نیز قابل طرح است که بر اساس آن امر اجرایی علاوه بر کارویژه‌ی اجرای قانون، هر عمل حاکمیتی<sup>(۱)</sup> که در صلاحیت انحصاری و اختصاصی قوه مقننه و قضاییه نباشد را نیز شامل می‌شود و لذا در ذیل صلاحیت قوه مجریه قرار می‌گیرد. به عبارت بهتر رویکرد موسع به «اجرا» بر آن است که بایستی در کنار «اجرا» به مفهوم «اداره» و «مدیریت امور عمومی» نیز توجه کرد. در اینجا قوه مجریه عملاً چیزی فراتر از اجرای صرف قانون یا عمل به قانون خواهد بود. بر این اساس قوه مجریه هم مفهوم اجراء و هم اداره را در بر داشته و سه عنصر اساسی را شامل خواهد شد: الف) اجرای تصمیمات قوای دیگر ب) تهیه و تدارک تصمیمات<sup>(۲)</sup> ج) اتخاذ تصمیمات لازم الاجراء (مقرره گذاری) (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۱)

باید گفت که رسالت اصلی شعبه اجرایی حکومت عبارت است از عملیاتی ساختن و واقعی نمودن و عینیت بخشیدن به آرمانها و بایسته‌های هر جامعه سیاسی. در این مسیر فرض این است که دولت (شعبه اجرایی) در انجام وظایف اجرایی خود از هر حیث مبسوط الید است ولی اصول و قواعد حقوقی در قواعد عام (مصوب پارلمان) را باید مدنظر داشته باشد. (امامی، موسوی، ۱۳۹۱: ۱۴۵-۱۵۳) در نهایت آنکه امروزه کارآمدترین تعریف از قوه مجریه تعریفی کارکردی است که آن را نهاد متولی امر اجرا (به معنای موسع) می‌داند که مقامات متعددی به تشخیص قانون اساسی در

۱. تأکید بر عمل حاکمیتی از آن روست که امور اجرایی در عرصه‌های خصوصی اصولاً خارج از موضوع ما می‌باشند.

۲. به عنوان نمونه قوه مجریه لوایح مهم مالی و اداری را به مجلس تقدیم می‌کند یا با ارسال پیام به مجلس و مطرح ساختن ضرورت‌های متفاوت، دستگاه مقننه را وامی‌دارد که خط مشی یا نوع قانون گذاری خود را در بستر قوه مجریه به جریان اندازد.

هر کشور وظیفه اعمال آن را برعهده دارند. در نهایت گفتنی است که به دلایل مختلف از جمله تأمین استقلال قوا، برخی امور اجرایی برای قوای مقننه و قضائیه در نظر گرفته شده است که به یکپارچگی امر اجرا و مدیریت آن لطمه وارد می‌نماید. هرچند به لحاظ ذکر این امور در قانون اساسی برای قوای دیگر باید آنها را از امور اجرایی تحت مدیریت اصیل قوه مجریه مستثنی دانست.

### ۳-۱. قوه مجریه و امور اجرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی به عنوان شامل‌ترین و گسترده‌ترین قوه، جایگاهی بی‌بدیل داشته و منشا اصلی تحول و تحرک در کشور است. گستردگی اختیارات دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بیانگر حوزه وسیع تاثیرگذاری این قوه است و اساساً کارآمدی نهادهای دیگر و حتی قوای مقننه و قضائیه نیز تا حدودی منوط به عملکرد صحیح قوه مجریه می‌باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریفی از قوه مجریه ارائه نشده است. از طرفی در اصول مختلف همچون اصل ۳، اصل ۵۷، اصل ۶۰ و اصل ۱۱۳ و همچنین فصل ویژه قوه مجریه به انحاء مختلف از آن یاد شده است. با توجه به مفاهیم و تعاریف مختلفی که از قوه مجریه ارائه شد، می‌توان لفظ قوه مجریه را در قانون اساسی دارای معانی مختلف دانست. مفهوم وسیع این قوه همه سطوح اجرایی کشور را در بر می‌گیرد. از جمله استانداران، فرمانداران و سازمان‌های فنی و حتی مجریان ساده. بدین ترتیب می‌توان قوه مجریه را شامل رییس کشور و رییس قوه مجریه (به معنای خاص هیأت دولت) دانست که در الگوهای مختلف رژیم‌های حکومتی به اشکال گوناگونی تبلور دارند. ترکیب عناصر حاکم در اعمال قوه مجریه در دموکراسی‌های مختلف متفاوت است. اگر قدرت‌های اجرایی کشور منحصراً در اختیار یک نفر باشد آن را مجریه یک رکنی می‌گویند و اگر این قدرت‌ها میان مقامات مجزا تقسیم شوند مجریه دورکنی نامیده می‌شود که مربوط به نظام‌های پارلمانی است. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۲۶۶) ریاست کشور نیز همواره در عالی‌ترین سطح قوه مجریه قرار دارد و شاخص جامعه سیاسی و نمای موجودیت یک کشور است. (قاضی، ۱۳۸۹: ۲۳۸)

اصل ۶۰ قانون اساسی نیز در این بستر قابل بررسی است، که در آن اعمال قوه مجریه از طریق رهبر، رییس جمهور و وزیران بیان شده است. از این نظر، قوه مجریه

جمهوری اسلامی ایران با وجود مقام رهبری و برخی شئون اجرایی و ریاست کشوری آن، از نوع دورکنی است. نکته اساسی در اینجا آن است که قوه مجریه مذکور در این اصل به کدام معناست؟ با توجه به ترکیب اصول قانون اساسی و همچنین قرار گرفتن اصل ۶۰ در فصل مربوط به حاکمیت که در آن اصل وجود قوای مختلف و ترکیب و وظایف محوری آنها مورد بحث قرار گرفته است، بنظر می‌رسد مهمترین موضوع این اصل اشاره به وجود قوه ای تحت عنوان قوه مجریه است که متولی امر اجرا است و از طرفی معرفی مقامات صالح برای انجام امور اجرایی کشور. اصل ۶۰ در قانون اساسی ۱۳۵۸ برای اعمال قوه مجریه قائل به ارکان سه گانه (رهبری، ریاست جمهوری، نخست وزیر) بود. در بازنگری سال ۱۳۶۸ پست نخست وزیری حذف شد. با توجه به اینکه رییس جمهور ریاست هیات وزیران را نیز برعهده دارد، اینک قوه مجریه نظام جمهوری اسلامی ایران دورکنی است و کلیه سازمانها و امور اجرایی (کشوری و لشگری) از این ارکان ناشی می‌شوند. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۲۶۷) هرچند با توجه به مبانی مشروعیت الهی نظام و جایگاه ولی فقیه در نظام اسلامی، باید گفت که هر سه قوه برآمده از شئون ولی فقیه هستند و طبق اصل ۵۷ هر سه ذیل نظارت و کنترل رهبری اقدام می‌نمایند. از طرفی نیز این دو رکنی بودن مطابق الگوی نظام‌های پارلمانی (رییس کشور غیر مسئول و رییس دولت مسئول) تلقی نمی‌شود.

## ۲- شرح اصطلاحات و واژگان خاص اصل (مقامات اعمال کننده قوه مجریه)

در اصل ۶۰ سه مقام رهبری، رییس جمهور و وزرا به عنوان مقامات صالح برای اعمال این قوه معرفی شده‌اند. با توجه به اینکه هریک از این مقامات در اصول مربوط به خود به طور کامل معرفی می‌گردند، در این قسمت به شکل مختصر به آنها اشاره می‌نماییم و وظایف اجرایی هرکدام را طبق قانون اساسی بیان می‌کنیم.

### ۱-۱. مقام رهبری

رهبری بالاترین مقام رسمی در جمهوری اسلامی ایران بوده و رییس کشور محسوب می‌شود. بر طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «ولی فقیه» این منصب را عهده‌دار است که از طریق خبرگان رهبری و با داشتن شرایطی به عنوان فقیه جامع شرایط مورد شناسایی قرار می‌گیرد؛ (اصول ۱۰۷ و ۱۰۸ و ۱۰۹ قانون اساسی) این خط مشی اساسی مبتنی بر لزوم اعمال حاکمیت الهی و ایجاد مشروعیت دینی نبرای

ظام حکومتی پی ریزی شده است تا ولی فقیه ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد. همچنین بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی کلیه سازمان‌ها و ارکان جمهوری اسلامی موظف‌اند تحت نظر مقام رهبری به عنوان ولایت امر و امامت امت اعمال وظیفه نمایند: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند.»<sup>(۱)</sup>

مجموع اختیارات، صلاحیتها و شئون مقام رهبری را در دو بخش کلی می‌توان برشمرد:

**الف- ولایت امر و امامت امت:** طبق این شأن که در اصولی چون اصل ۵ و اصل ۵۷ به خوبی قابل مشاهده است، می‌توان اختیارات رهبر را به عنوان ولی امر به دو بخش اختیارات مصرح در قانون اساسی (همچون تفیذ حکم ریاست جمهور و...) و اختیارات غیر مصرح (طبق اصول کلی قانون اساسی و ولایت امر) تقسیم نمود. «منظور از ولایت امر و امامت امت همان حاکمیت از طریق رهبری است که رهبر به عنوان مقام حاکم بر کل امور کشور نظارت، اشراف و سلطه همه جانبه تشریعی، تنفیذی، قضایی دارد. (منتظری، ۱۴۰۸ ه ق: ۸).

**ب- ریاست کشور و اعمال بخشی از قوه مجریه:** طبق اصول مختلف قانون اساسی که اعمال حاکمیت الهی و اختیارات رهبری را برمی شمرد و از طرفی طبق مبانی نظری حکومت اسلامی، مشخص است که در نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران ریاست کشور بر عهده مقام رهبری است. طبق مباحث پیش گفته در خصوص قوه مجریه به معنای اعم، این قوه شامل ریاست کشور و مسئولیت امور اجرایی قوه مجریه (هیأت دولت) توأمان می‌گردد. اصل ۵۷ قوا را زیر نظر رهبری می‌داند که به انحاء مختلف مستقیم و غیر مستقیم بر آنها نظارت داشته و در برخی موارد اعمال می‌کند. اکثر بندهای اصل ۱۱۰ نیز مصادیق صلاحیت‌ها و اختیارات مقام رهبری را به عنوان ریاست کشور اشاره می‌کند. همچون تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای

۱. این اصل در واقع تقریری از تفکیک قوا در نظام حقوق اساسی ایران است اما به هرحال با وجود و نظارت ولایت مطلقه امر بر قوای سه گانه اصل تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران قابل انطباق کامل با تفکیک قوای موجود در سایر دموکراسی‌های معاصر نیست. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۸)

آنها، فرمان همه پرسى، اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها، نصب و عزل و قبول استعفاى مقامات عالی نظامی و سیاسى، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه، حل معضلات نظام و... (مدنى، ۱۳۸۹: ۲۸۴) البته برخى از شئون ریاست کشور نظیر امضای عهدنامه‌هاى بین المللى در ساختار حقوقى جمهوری اسلامى در زمره اختیارات رئیس جمهور به عنوان مقام دوم کشور در نظر گرفته شده است و به عنوان اختیارات رهبرى که ریاست کشور را به عهده دارد ذکر نشده است.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۲. رئیس جمهور

واژه‌ی جمهوریت از زبان عربى وارد زبان فارسى گردیده است و به معنای «همه‌ی مردم، گروه، جماعت کثیر، کثیر و مترکم از هر چیز و توده‌ی بزرگ» به کار برده می‌شود. در فرهنگ‌هاى فارسى، مراد از واژه‌ی جمهورى، حکومتى است که رئیس آن را مردم به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم انتخاب می‌کنند و ریاست او محدود و موقت است و قابل توارث نبوده و رئیس آن مسؤول عملکرد خود است. (دهخدا، ۱۳۷۳: ۶۹۰۱) ریشه لفظ جمهورى، اصطلاح لاتین «res publica» به معنای «امر عمومى» است که در نوشته‌هاى لئوناردو برونى، تاریخ‌نگار ایتالیایی به معنای نزدیک به معنای امروزی استفاده شده است. (Rubinstein, Nicolai, 1993, p65) تعریفى که امروزه از جمهورى می‌شود چنین است: «حکومتى که در آن مردم یا مستقیماً اعمال حاکمیت می‌کنند و یا توسط نمایندگان برگزیده‌ی خود. یا به عبارت دیگر، حکومتى است که در آن جانشینى رئیس کشور ارثى نیست و مدت ریاست جمهورى محدود است و انتخاب رئیس جمهورى با مراجعه‌ی مستقیم یا غیرمستقیم به آرای مردم صورت می‌گیرد.» (آقابخشى، ۱۳۷۴: ۲۹۱) در واقع حکومت جمهورى به حکومت فردى، استبدادى، موروثى و خاندانى خاتمه

۱. اصول مرتبط با رهبرى در قانون اساسى جمهوری اسلامى ایران: ۰ اصل ۲: جمهوری اسلامى ۰ اصل ۵: ولایت فقیه عادل و با تقوا ۰ اصل ۵۷: قوای حاکم در جمهوری اسلامى ۰ اصل ۶۰: قوه مجریه ۰ اصل ۹۱: شورای نگهبان ۰ اصل ۱۰۷: تعیین رهبر توسط خبرگان رهبرى ۰ اصل ۱۰۹: شرایط و صفات رهبر ۰ اصل ۱۱۰: وظایف و اختیارات رهبر ۰ اصل ۱۱۱: فوت یا کناره‌گیرى یا عزل رهبر ۰ اصل ۱۱۲: مجمع تشخیص مصلحت نظام ۰ اصل ۱۱۳: رئیس جمهور ۰ اصل ۱۳۱: فوت عزل یا استعفاى رئیس جمهور ۰ اصل ۱۴۲: داراى رهبر، رئیس جمهور و مسئولین ۰ اصل ۱۵۷: رئیس قوه قضائیه ۰ اصل ۱۷۵: صدا و سیماى جمهوری اسلامى ایران ۰ اصل ۱۷۶: شورای عالی امنیت ملی ۰ اصل ۱۷۷: بازنگرى در قانون اساسى



می‌دهد و قدرت را به مردم می‌سپارد، بنابراین جمهوری از نظر مفهوم کلمه اغلب درجاتی از دموکراسی را نیز دربردارد (آشوری، ۱۳۷۳، ۱۱۱) و به نوعی با آن توأم شده است؛ به این معنا که اقشار مختلف مردم، خواهان حقوق شهروندی شده‌اند. (لییست، ۱۳۸۳، ۵۳۹) رییس حکومت جمهوری در رژیم‌های ریاستی یا نیمه ریاستی از طریق انتخابات عمومی برگزیده می‌شود که دارای دو حیثیت است: اول ریاست کشور یا ریاست جمهوری؛ دوم ریاست دولت یا ریاست قوه مجریه که در ادبیات حقوقی-سیاسی معمولاً به او رییس جمهور گفته می‌شود. حال آن که در ایران، ریاست کشور یا ریاست حکومت جمهوری اسلامی حسب اختیارات و صلاحیت‌های پیش بینی شده در قانون اساسی با مقام رهبری است. به عبارت دیگر «رییس جمهور» در ایران با توجه به اختیارات و صلاحیت‌هایی که مطابق قانون اساسی دارد صرفاً رییس قوه مجریه است که برخی امور ریاست کشور هم به او واگذار شده است. طبق اصل ۱۲۲ قانون اساسی، «رییس جمهور» علاوه بر مسئولیت در مقابل ملتی که از آن رأی گرفته است، در مقابل مقام رهبری و نیز در برابر مجلس مسئول است. از طرفی انتصاب رییس جمهور با تفیذ رأی مردم توسط رهبری تحقق می‌پذیرد و مجلس می‌تواند با رأی به عدم کفایت سیاسی، مقدمات برکناری او توسط رهبری را فراهم نماید. هم‌چنانی که قوه قضاییه نیز از طریق حکم به تخلف رییس جمهور از وظایف قانونی، از چنین اقتداری نسبت به رییس جمهور برخوردار است. (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

می‌توان گفت که جایگاه رییس جمهور در نظام حقوق اساسی کشور ما با ابهامات زیادی مواجه بوده است. در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ علاوه بر رییس جمهور مقام نخست وزیری نیز در نظر گرفته شده بود که در واقع رییس هیأت وزیران تلقی می‌شد. اما پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و با عنایت به لزوم ایجاد تمرکز در مدیریتها، عملاً وظایف و اختیارات نخست وزیر با توجه به حذف این عنوان از قانون اساسی، به رئیس جمهور واگذار شد. در همین راستا و مطابق دیگر اصول اصلاحی، «ریاست هیأت وزیران» نیز بر عهده رییس جمهور قرار گرفت. از طرفی در مجموعه اختیارات و صلاحیت‌های رییس جمهور در کشور ما برخی از شئون ریاست کشور نیز قرار داده شده است، همچون وظایفی که در ارتباط با سایر قوا برای او وجود دارد مثل اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳) یا مواردی چون توقف

انتخابات (اصل ۶۸)، امور تشریفاتی و امور بین الملل (اصول ۱۲۵ و ۱۲۸ و...) و غیره. با توجه به موارد فوق می‌توان برخی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات رییس جمهور را چنین برشمرد:

- ۱- برخی از شئون ریاست کشور و وظایفی در ارتباط با تعامل با قوای دیگر: همچون مسئولیت اجرای قانون اساسی طبق اصل ۱۱۳، امضای قراردادهای بین المللی (اصل ۱۲۵)، اعطای نشان‌های دولتی (اصل ۱۲۹) اعزام و پذیرش سفیران (اصل ۱۲۸) و ریاست و مسئولیت شوراها عالی کشور و انجام تشریفات امور بین المللی (ماده ۱۲ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران) توقف انتخابات (اصل ۶۸) امضای قوانین (اصل ۱۲۳)، نصب و عزل وزیران (اصول ۱۳۳ و ۱۳۶)، تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی مجلس (اصل ۶۹) و...
- ۲- ریاست اعمال اجرایی کشور؛ که زیر نظر وزرا و سازمانهای اجرایی زیر مجموعه ریاست جمهوری انجام وظیفه می‌کنند. شامل ریاست هیأت وزیران، نظارت بر امور عالی کشور و تصدی برخی امور اجرایی کشور (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۸۳)

### ۲-۳. وزیر

وزیران از جمله اعمال کنندگان قوه مجریه هستند که با دو جلوه متمایز فردی و جمعی (هیات وزیران) به انجام وظیفه سیاسی و اداری می‌پردازند. وزیران پس از تعیین و اخذ رأی اعتماد از مجلس، موجودیتی مستقل از مجلس دارند. در جمهوری اسلامی ایران برای وزرا وصف اجرایی و عملیاتی بیشتر صادق است تا وصف سیاسی (مدنی، ۱۳۸۹: ۴۹). در ایران وزیر با وزارتخانه موضوعیت می‌یابد چرا که او مسئول امور اجرایی است که برای وزارتخانه مشخصی در نظر گرفته شده است. طبق ماده ۱ ق مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶): وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد. دولت در این ماده به معنای قوه مجریه است. (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۷۴) وزیر کسی است که باید با پیشنهاد رییس جمهور از مجلس رأی اعتماد کسب کند (اصل ۱۳۳) و در مقابل مجلس مسئولیت پارلمانی دارد و مجلس می‌تواند از طریق سوال و استیضاح بر وی نظارت کند. وزرا تا وقتی که عزل نشده‌اند و یا مجلس به آنها رای عدم اعتماد نداده است در

سمت خود باقی هستند (اصل ۱۳۵) و طبق اصل ۱۳۳ با تغییر مجلس نیاز به رای گیری مجدد نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات آنها را قانون معین می‌کند. در حالی که در قانون اساسی مشروطه (اصل ۵۸ متمم)<sup>(۱)</sup> و پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مسلمان بودن، ایرانی و تبعه ایران بودن را شرط تصدی مقام وزارت اعلام کرده بودند، در قانون اساسی فعلی هیچ شرطی برای تصدی این مقام ذکر نشده است. البته در مورد شرط ایرانی بودن قانون مدنی ماده ۹۸۲ مقرر داشته: «اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره‌مند می‌شوند لیکن نمی‌توانند به مقامات زیر نائل گردند: ۱- ... ۳- وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری. ...» هر یک از وزرا متناسب با موضوع وزارتخانه خود مسئول انجام وظایف تعیین شده توسط قانون است. البته وزارت علاوه بر جنبه اجرایی، پست و سمتی سیاسی نیز هست که بر اساس آن وزیر در برابر مجلس و رئیس جمهور مسئول است. در ضمن رئیس جمهور نیز در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است. (اصل ۱۳۴) مسئولیت مشترک وزیران در هیأت وزیران نیز به مفهوم مسئولیت سیاسی است که ممکن است منجر به سوال یا استیضاح و عزل وزیر از طرف رئیس جمهور یا مجلس شود. (اصل ۱۳۷) از آنجا که رئیس جمهور و وزیران در راس هیأت دولت و وزارتخانه‌ها بوده و امور آن را تصدی می‌کنند، در دستگاههای اداری و اجرایی دولت مافوق سلسله مراتب اداری اند و اعمال آنها از این حیث اعمال اداری محسوب می‌شود. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۴۴) از نظر حقوقی تصمیمات اتخاذ شده در وزارتخانه وقتی اعتبار دارند که وزیر آن را امضا کرده باشد. اما تراکم امور باعث می‌شود بسیاری وظایف را وزیر نتواند به صورت شخصی انجام دهد. قانون اساسی به این امر اشاره ای ندارد. اما رویه اینگونه است:

الف اموری که دارای وصف خاص سیاسی هستند (مثل عضویت در هیأت وزیران، وضع آیین نامه، و هدایت سیاسی امور مربوط به وزارتخانه) قائم به شخص وزیر و غیر قابل انتقال هستند.

ب امور اجرایی و فنی و همچنین امور اداری و استخدامی که زیر نظر وزیر باید اجرا شود، با ایجاد معاونت و تفویض اختیار عملی است. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۳۱ و ۳۰۸)

۱. هیچکس نمی‌تواند به مقام وزارت برسد مگر آنکه مسلمان ایرانی الاصل و تبعه ایران باشد.

وزیر دارای اختیارات متعددی است شامل: (۱) اختیار سازمانی (۲) اختیار استخدامی (۳) اختیار تصمیم‌گیری و اخذ تصمیم درباره‌ی امور مربوط به وزارتخانه و تدوین آئین‌نامه اجرائی (۴) اختیار نظارت: کنترل سلسله مراتبی (۵) اختیار مالی (۶) صدور دستور یا بخشنامه (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۴۰)

## گفتار دوم: اصل ۶۰ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و تبیین آن در نظرات شورای نگهبان

پس از آشنایی با قوه مجریه به عنوان نهاد متولی امر اجرا در نظام حقوق اساسی کشور و شناخت اجمالی مقامات اعمال‌کننده آن به عنوان تنها مراجع اصیل و ذیصلاح در این زمینه، در این فصل با مراجعه به مشروح مذاکرات تدوین و بازنگری قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان پیرامون این اصل، ضمن آشنایی با پیشینه اصل و نظر تدوین‌کنندگان، با رویکرد شورای نگهبان نسبت به اصل ۶۰ و مفهوم امر اجرایی بیشتر آشنا می‌شویم.

### ۱- اصل ۶۰ از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی

اصل ۶۰ قانون اساسی در پیش‌نویس اولیه قانون اساسی به عنوان اصل ۱۹ با متن ذیل پیشنهاد شده بود: «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و هیأت وزیران است.» و سپس در گروه بررسی اصول، به عنوان اصل ۱۸ به صورت «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و سایر وزراء به ترتیبی که در فصل قوه مجریه خواهد آمد انجام می‌شود.» تغییر یافت. سپس با بررسی و مذاکرات مفصل، اصل ۶۰ قانون اساسی با متن: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزراء است.» به تصویب رسید. همچنین در سال ۱۳۶۸ در شورای بازنگری قانون اساسی، واژه نخست‌وزیر از این اصل حذف شد و اصل ۶۰ در حال حاضر بدین ترتیب بیان شده است: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است.»

شایسته است بررسی محتوای این اصل را با متن پیش‌نویس آغاز نماییم: «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و سایر وزراء به ترتیبی که در فصل قوه

مجریه خواهد آمد انجام می‌شود.» با عنایت به اصول دیگر پیش‌نویس که مبتنی بر آنها اداره کلی کشور و ساختار قوا در سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه در نظر گرفته شده بود، متن پیشنهادی نشان می‌دهد که قوه مجریه و به طور کلی متولیان امور اجرایی در سه مقام شامل رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا خلاصه می‌شدند. در این ساختار، رئیس‌جمهور در واقع شئون رئیس‌کشوری را نیز دارا بود (همچون ریاست نیروهای نظامی، امور صدا و سیما و تنظیم روابط قوا و...) بنظر می‌رسد این مسأله ناشی از برداشتی است که نویسندگان پیش‌نویس از قانون اساسی فرانسه داشته‌اند و برای رئیس‌جمهور نقشی مشابه رئیس‌جمهور فرانسه در نظر گرفته‌اند. (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۷۱) اما در جلسه تدوین قانون اساسی مورخ ۱۳۵۸/۰۶/۲۸ مباحث مهمی پیرامون این اصل شکل گرفت و تغییرات قابل توجهی در آن رخ داد.

بررسی مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی و نظرات مختلف پیرامون این اصل نشان می‌دهد دو موضوع مهم و محوری مدنظر اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرار گرفته است: اول اینکه آیا تمام اختیارات قوه مجریه اعم از شئون ریاست کشور و اداره کشور در اختیار رئیس‌جمهور باشد یا نه؟ دوم آنکه ارتباط و نسبت این اصل با ولایت فقیه و شأن و جایگاه ولی فقیه در اداره امور اجرایی کلان کشور چیست؟ قبل از پرداختن به شرح هر یک از این موضوعات، لازم است یادآوری کنیم که ظاهراً آنچه تدوینگران قانون اساسی از قوه مجریه و ماهیت آن در ذهن داشته‌اند به مفهوم کارکردی این قوه به عنوان نهاد متولی امر اجرا نزدیک بوده است و حتی مخالفت‌هایی هم که با گستردگی اختیارات رئیس‌جمهور در این پیش‌نویس صورت گرفته است، قاعدتاً باید مسبوق به وجود همین ذهنیت نسبت به قوه مجریه باشد.<sup>(۱)</sup> همانگونه که مشاهده می‌کنیم آنچه در ذهن تدوینگران قانون اساسی از قوه مجریه مذکور در اصل ۱۸ پیش‌نویس بوده است، معنایی موسع از امور اجرایی و قوه مجریه است که به مفهوم نوین و کارکردی قوه مجریه نزدیک است (تعریف منتخب این مقاله

۱. «نایب رئیس (بهشتی): ابهام در این است، می‌گویند قوه مجریه یعنی هر نیرویی که در اجرا هست، یکی از نیروهایی که در اجرا هست ارتش است. بنابراین، این نیروی اجرائی ارتش که داخل قوه مجریه است به دست رئیس‌جمهور و وزرا نیست، دستهای دیگر هم احياناً دخالت دارند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۵)

نیز همین تعریف است) و نه صرفاً قوه مجریه به معنای هیأت دولت و صلاحیت‌های محدود سیاسی-اداری آن.<sup>(۱)</sup> گذشته از مفهوم قوه مجریه، همانطور که گفته شد مهمترین موضوع مورد بحث در تصویب این اصل مربوط است به اعمال کنندگان قوه مجریه و اختیارات و صلاحیت‌های رهبر و رییس جمهور در امور اجرایی کشور. مرور نظرات در این زمینه نشان می‌دهد که بسیاری از نمایندگان معتقد به لزوم وجود نقش فعال رهبر در عرصه اداره اجتماع هستند و رهبر را در رأس قوای سه‌گانه می‌دانند و بیان می‌کنند که در حکومت اسلامی قوه به معنای مصطلح وجود ندارد. این قوا صرفاً مجری فرامین اسلامی در سیستم ولایت فقیه بوده و عوامل ولی فقیه و مجری ضوابط اسلامی در بخشهای مختلف قضاء، اجراء و تقنین هستند.<sup>(۲)</sup> از طرف دیگر نگرانی شدیدی نیز از تحدید اختیارات رهبری توسط قوه مجریه وجود داشته است. بگونه ای که هر بحث و پیشنهادی که می‌شود بلافاصله تأکید می‌کنند که رهبری را به عنوان یک قید که در رأس آن باشد، باید ذکر بکنند.<sup>(۳)</sup>

اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به دلیل تجربه تلخ نظام سیاسی پیشین

۱. منتظری: «ما اگر اینجا بنویسیم و تصویب کنیم که «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر» تمام قدرت اجرائی را داریم می‌دهیم به رئیس جمهور و زیر دستهایش یعنی به این معنا که رئیس کل قوا، رئیس جمهور خواهد بود. علی ای حال عرض من اینست که رئیس جمهور که می‌گویند اختیارات اجرائی دارد معینش اینست که ارتش و تمام قوا زیر نظر او هست و این چیز خطرناکی هست اگر ما حالا تصویب بکنیم به این امید که شاید بعداً قید بر آن بزنیم این خطرناک است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۵۸)

۲. رشیدیان - وقتی رهبر در صدر کار قرار گرفته و حاکم هم خدا است و ما روی قوانین خدا داریم عمل می‌کنیم، یعنی قوانین اسلامی، خودبخود آن قوا، قوا نخواهند بود بلکه مجری آن ضوابط و اصول منتها با تقسیم کار، رهبر حکم و یا به اصطلاح فتوای خودش را به آن قوا می‌دهد تا اجرا کنند. بنابراین خود رهبر هم رابطه بین این سه قوه را از بالا تنظیم خواهد کرد. آقایان همین قوا را در پیش‌نویس قبلی به رئیس جمهوری داده بودند که صفاتش برای ما معلوم نبود. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۷)

۳. آیت- ما ولایت فقیه را نباید دچار سرنوشت اصل دوم متمم قانون اساسی سابق بکنیم که به هر وزن شعر در آید که پنج نفر علمای طراز اول باید این کار را بکنند و تا ابد هم این کار نشد و هیچ تأثیری هم در کار نداشت. آن اصلی که تصویب شده وزن شعر نیست، هم باید در قوه مجریه و هم باید در قوه مقننه و هم در قوه قضائیه و قوای دیگر ذکر شود. برای اینکه آن اصل مفهومش اینست و در تمام این قوا نقشی دارد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۰)

مبنی بر دست‌درازی مقامات عالی قوه مجریه (پادشاه و نخست‌وزیر) به حقوق مردم، بروز چنین امری در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی را محتمل می‌دانستند. از این رو نمایندگان پیش‌بینی سازوکار شورایی برای مدیریت قوه مجریه، حضور موثر رهبری (فقیه عادل) در تشکیلات اجرایی، غیرمتمرکز ساختن مدیریت قوه مجریه و تقسیم صلاحیت‌های آن و نهایتاً مشارکت قوه مقننه در شکل‌گیری قوه مجریه را از راهکارهای مطمئن برای پیشگیری از مصائب دیکتاتوری یافتند. از این رو قوه مجریه‌ای سه‌رکنی (شامل رهبر، رئیس‌جمهور و هیأت وزرا شامل نخست‌وزیر و وزرا) را در اصل ۶۰ قانون اساسی تعبیه نمودند. بررسی مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که در هنگام تدوین اصل ۶۰ سه نوع دیدگاه در خصوص اختیارات رییس‌جمهور و نسبت آن با رهبری در قوه مجریه و نحوه ذکر آن در متن اصل وجود داشته است.

اول: گروهی با استناد به جمهوریت نظام و لزوم احترام به رأی و نظر مردم معتقد بودند که رییس‌جمهور و زیرمجموعه‌ی او باید صلاحیت تام در اعمال قوه مجریه را داشته باشد و نه هیچ مقام دیگری.<sup>(۱)</sup>

دوم: گروهی معتقد بودند که فعلاً به شکل اجمالی اصل وجود قوه مجریه و رییس و اعضای آن شامل رییس‌جمهور و هیأت دولت تصریح شود، آنگاه در فصل مربوط به قوه مجریه حدود اختیارات رییس‌جمهور در اعمال این قوه ذکر خواهد شد و برای رفع برخی نگرانی‌ها می‌توان آن اختیارات را محدود نمود.<sup>(۲)</sup> عمده دلیل این نظر آن

۱. «دکتر نوربخش - راجع به ولایت فقیه که صحبت می‌فرمایند اصل آراء عمومی هم تصویب شده است. یعنی هر دو اینها ملاک کار بوده و باید در نظر گرفته شود. اما راجع به قوه مجریه، قوه مجریه یعنی کارهایی که مجلس یا فقیه به عهده او گذاشته است که اجرا بکند. بنابراین باید یک نفر باشد که این قوه را اجرا بکند. از نظر ارتش همانطور که آقای منتظری فرمودند ما در نظر گرفتیم که ارتش بصورت شورائی باشد یعنی رهبری ارتش جزو وظایف رئیس‌جمهور به عنوان شخص نیست بلکه یک شورائی است که بعدها وارد جزئیات آن شورا می‌شویم.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۱)

۲. «مکارم شیرازی - یک بحث این است که ما یک رئیس قوه مجریه در این مملکت می‌خواهیم و در این هم شکی نیست به علت اینکه یکی از قوای ما، قوه مجریه است و این یک رئیس می‌خواهد حالا اسمش را رئیس‌جمهور یا فقیه یا هر چیز دیگر می‌خواهید بگذارید. بنابراین در اینکه یک رئیس برای قوه مجریه می‌خواهیم بحثی نیست. بحث دوم این است که این رئیس قوه مجریه اختیاراتش چیست؟ بحث دوم اختیارات رئیس‌جمهور یا رئیس قوه مجریه است که بعد می‌آید. بحث سوم این است که این رئیس قوه

است که شأن این اصل صرفاً بیان وجود این قوه و مسئولین آن است و نه اختیارات و صلاحیت‌های متولیان آن، چراکه این موارد در اصول و فصول دیگر ذکر خواهد شد.

سوم: این گروه شامل کسانی است که معتقد بودند نباید قوه مجریه و عنان امور اجرایی به معنای اعم، صرفاً در اختیار رئیس‌جمهور و نخست وزیر و وزراء باشد و آنها مقامات انحصاری در اعمال قوه مجریه تلقی شوند، بلکه لازم است برخی امور اجرایی در اختیار رهبر به عنوان ولی فقیه قرار بگیرد و این مسأله در متن اصل ذکر شود. عمده دلایل این گروه در دو رویکرد تاریخی و ایدئولوژیک قابل تبیین است. به لحاظ تاریخی وجود سابقه منفی نسبت به تمرکز قدرت اجرایی و بویژه اختیارات نظامی و ارتش نزد قوه مجریه در رژیم سابق و ترس از تکرار دیکتاتوری در آینده، مستمسکی برای تغییر در این اصل بود. اما مهمتر از آن مبانی مذهبی و ایدئولوژیک حکومت اسلامی است که جاری شدن و اعمال حاکمیت الهی در نظام اسلامی را مدنظر دارد و این مهم را از طریق ولایت فقیه و انحصار برخی امور حکومتی و اجرایی نزد رهبر میسر می‌داند. در واقع این دیدگاه رهبر را در مقام منبع مشروعیت بخش نظام و رأس سلسله مراتب قدرت، مهمترین نهاد مجری برمی‌شمرد که برخی صلاحیت‌های اجرایی اصولاً از شئون او جداشدنی نمی‌باشد.<sup>(۱)</sup>

→

مجریه را به چه نحو باید انتخاب کرد؟ آیا نظر فقیه در انتخابش شرط است یا خودش می‌تواند فقیه باشد؟ صفاتش، طرز انتخاباتش هر کدام فصل مستقلی دارد. اختیارات رئیس‌جمهور فصل مخصوص به خود دارد، ما نمی‌خواهیم در اینجا راجع به آنها بحث کنیم، ما می‌خواهیم فهرست وار بگوئیم این مملکت یک قوه اجرائی دارد که مرکب از اینها است. ما یک سازمان اجرائی و یک رئیس می‌خواهیم، ولی در اینجا نه شرایط و نه صفات و نه کیفیتش هیچکدام فعلاً مورد بحث نیست. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۲) اکرمی - بسیاری از مسائل را در فصول و اصول بعد توضیح می‌دهیم و به ریاست‌جمهور آن قدرتی را که شما تصور می‌فرمائید خطرناک باشد، نخواهیم داد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۵۹)

۱. ربانی شیرازی - اما سؤال من عبارت از اینست که این اصل در رابطه با ولایت فقیه چه نسبتی دارد؟ شما در آنجا گفته‌اید تولای امر و اجرا به دست او هست و آیا اینجا روشن است که برای چه کسی تعیین می‌کنید و این در رابطه با آن چه نسبتی دارد؟ (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۸) رئیس (منتظری) - شما اجرا را منحصر کردید به قوه مجریه یعنی به رئیس‌جمهور و وزرا یعنی سلب غیر. یک چنین رئیس‌جمهوری که تمام اختیارات اجرائی کشور

←



«موسوی تبریزی - واقعاً مثل أعلا و شاخص در قوه مجریه با ولایت فقیه است و آقایان که می‌گویند شرایطش {شرایط رییس قوه مجریه} می‌آید، به مجهول حاله می‌کنند.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۶۳)

بازخوانی مذاکرات نشان می‌دهد حساسیت موضوع بویژه در مورد فرماندهی نیروهای مسلح که جزئی از قوه مجریه تلقی می‌شود از سایر مصادیق بالاتر بوده است و از طرفی اصل ذکر ولی فقیه به عنوان یکی از مقامات صالح برای اعمال قوه مجریه نیز حجم زیادی از مذاکرات را به خود اختصاص داده است.

«منتظری - مسلماً فرماندهی کل قوا یکی از مهمترین مراتب اجرائی است. ما اصولاً این را نمی‌خواهیم به رئیس جمهور بدهیم، ما می‌خواهیم این را به یک مقام بالاتر بدهیم. شما دارید اجرا را به رئیس جمهور و نخست وزیر و وزرا منحصر می‌کنید ما می‌نویسیم اعمال قوه مجریه از طریق مقام یا شورای رهبری، رئیس جمهور و هیأت وزیران است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۵۸)

این موضوع زمانی خود را بیشتر نشان می‌دهد که متوجه باشیم در زمان انجام این مباحث، هنوز محتوای امروزی اصل ۵۷ و قرار دادن قوا زیر نظر رهبر تصویب نشده بود و حجم زیادی از مباحث این جلسه به تبیین رابطه میان رهبر و قوا اختصاص یافت.<sup>(۱)</sup>

→

دست او باشد که مهمترین آن ارتش است، این یک دیکتاتور و قلدری درآینده برای ما درست می‌کند که از قلدرهای سابق هم بدتر است. اگر خواستیم اختیار مطلق به او بدهیم شخص رئیس جمهور غلط است و باید یک شورائی باشد و این شورا هم در عین حال باید تحت نظر رهبر مذهبی کار کند، آن رهبری که ولایت فقیه را که ما تصویب کردیم، در دست دارد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۵۸)

۱. یزدی - این سیستم، سیستمی مکتبی است یعنی اسلام حاکم بر آن است و شکل سیستم حکومتی باید مشخص بشود تا ببینیم هر کدام از این قوا در کجای این شکل قرار دارند. فقیه به عنوان شخصیتی که می‌گوئیم رهبر، و یا به عنوان عضو شورای رهبری در رأس مخروط قرار دارد. مفهوم رهبری فقیه به صورت فردی یا به صورت جمعی اگر بخواهد کار خودش را انجام بدهد یعنی رهبری بکند طبیعی است که حاکمیت اجرائی دارد. از طرف دیگر می‌خواهم عرض کنم معنای رهبری یعنی تأثیر در اجرا، مقام فقاهت در این سیستم مکتبی حاکمیت دارد یعنی اینکه در تصدی اجرا تأثیر دارد پس او در رأس قرار می‌گیرد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۷۰)

←

در نهایت آنکه نظر گروه سوم مورد پذیرش اکثریت قرار گرفت و در متن نهایی این اصل، مقام رهبری در کنار رییس جمهور و هیأت وزیران، اعمال کنندگان انحصاری قوه مجریه معرفی شدند. در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز مهمترین تغییر حذف مقام نخست وزیر از اصل ۶۰ بود که با هدف ایجاد تمرکز در قوه مجریه به انجام رسید.

### ۱- قوه مجریه، امور اجرایی و مقامات آن در نظرات شورای نگهبان

تبیین مفهوم قوه مجریه، امور اجرایی و مقامات آن مبتنی بر قانون اساسی و بویژه با تأکید بر استقلال قوای مذکور در اصل ۵۷ قانون اساسی همواره از موضوعات قابل توجه در نظام حقوق اساسی کشور ما بوده است. برای درک هرچه بهتر این موضوع باید علاوه بر مراجعه به متن قانون اساسی، به آراء و نظرات شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی نیز مراجعه نمود. بررسی نظرات این شورا از همان آغازین سالهای پیروزی انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که عمده چالشی که در این زمینه مطرح بوده است، مشخص نمودن محدوده قوه مجریه و مقامات صالح برای اعمال آن و ماهیت امور اجرایی بوده است. از بررسی نظرات شورای نگهبان در خصوص تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی دو نکته حقوقی مهم که ناشی از برداشت این شورا از اصل ۶۰ می‌باشد بدست می‌آید که ذیلاً با ذکر نمونه‌هایی به بیان آنها می‌پردازیم.

### ۱-۲. انحصار مقامات صلاحیت‌دار در اجرا به مقامات مذکور در اصل ۶۰

اولین نکته که در نظرات شورای نگهبان مشهود است اینکه دخالت دادن افرادی

→

منتظری - ما بعد از اینکه این سیستم را قبول کردیم رهبر یا شورای رهبری در رأس مخروط است، آن وقت در هر سه قوه نقش دارد. علی‌ای حال بعضی از کارهای اجرائی هست که ولی فقیه مستقیماً انجام می‌دهد، یعنی لازم نیست ریاست کل قوا را به رئیس جمهور بدهد، دست خودش است. بنابراین رهبر در عین حالی که رهبری می‌کند، رهبر فوق هر سه قوه است، رابط قوا است و در عین حال یک قسمت اجرائی مخصوص به خودش است، مثل فرمان جنگ، فرمان عفو عمومی و این قبیل چیزها که نمی‌توانیم دست رئیس جمهور بدهیم، دست خود آن رهبر می‌باشد، بنابراین سیستم این است که یک رهبری که فرد هم نیست مقام یا شورای واجد شرایط او در رأس مخروط است و در قوه مقننه، در قوه قضائیه و در قوه اجرائیه نقش دارد و بعضی از اجرائیات هم مستقیماً زیر نظر خودش است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۵۷۱)

غیر از وزیر و رئیس جمهور، چه این افراد داخل قوه مجریه باشند و چه در سایر قوا، در تصمیمات لازم الاجرای قوه مجریه مغایر اصل ۶۰ است. در این خصوص می توان شوراهای دولتی را مثال زد که متولی امری اجرایی تلقی شده و در هر مورد عضو غیر وزیر در آنها پیش بینی شده، با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل (۶۰) مواجه شده است، مگر در مواردی که نظرات این شوراها جنبه مشورتی داشته و تصمیمات لازم الاجرا اتخاذ نمایند. البته شورای نگهبان در مواردی که مصوبات شوراهای مزبور به امضای وزیر یا وزرای عضو شورا و یا به امضای رئیس جمهور می رسد، ایراد مذکور را نگرفته است.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۲. تعیین ماهیت و محدوده امور اجرایی و ممنوعیت ورود نهادهای دیگر در آن

شورای نگهبان در برخی موارد ورود قانونگذار یا هر نهاد دیگری غیر از قوه مجریه در حیطه امور اجرایی را مغایر این اصل اعلام کرده است و در واقع به شکل تلویحی نظر خود را در خصوص ماهیت امور اجرایی و انحصار اجرای آنها توسط دولت بیان داشته است. از بررسی رویه شورای نگهبان درباره قوه مجریه و صلاحیت آن چنین استنباط می شود که "امر اجرا" حوزه صلاحیتی مستقلی از امر تقنین و قضا است. (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۲۵۶-۲۸۵ و ۶۲۷-۷۳۳) بگونه ای که می توان گفت که امر اجرایی مربوط به نهادهای حاکمیتی، هر امری غیر از آنچه در صلاحیت خاص قوه مقننه و قضاییه می باشد را در بر می گیرد (مگر مواردی از امور اجرایی که قانون اساسی صریحاً به نهاد یا شخص خاصی واگذار نموده است).<sup>(۲)</sup>

۱. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۷۳/۹/۲ تشکیل شورای عالی مصرف را با عضویت نمایندگان مجلس خلاف اصل ۶۰ تلقی نموده است. همچنین طبق نظریه شماره ۸۲۹۰ مورخ ۱۳۶۲/۱/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶۲/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «چون در ترکیب اعضای شورای عالی بیمه محصولات کشاورزی یک عضو غیروزیر، منظور شده است شورای نگهبان با اکثریت آراء، آن را مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی تشخیص داد. بدیهی است مدیرعامل بیمه می تواند به عنوان کارشناس و مشاور در جلسات شرکت کند.» براساس نظریه شماره ۷۷/۲۱/۴۱۹۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی «بند (الف) تبصره ۱۱ از این جهت که حق تصویب به شورای عالی اشتغال مرکب از وزراء و غیر وزراء و حق رأی به نماینده شورای عالی جوانان را داده است، خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.»

۲. مجموعه نظرات شورای نگهبان بویژه در خصوص تفکیک امر اجرا از تقنین بسیار قابل توجه

از مجموع نظرات می‌توان استنباط نمود که این شورا به سه طریق امور اجرایی را مشخص و متمایز می‌کند:

الف: شورای نگهبان در مواردی با حساسیت خاص ورود قانونگذار در حیطه اختیارات اجرایی رهبری را با توجه به اصل ۶۰ مورد تذکر قرار داده است.<sup>(۱)</sup>

ب: شورای نگهبان در مواردی قوه مجریه را از ورود به موضوعاتی خاص منع نموده است که برای تعیین مفهوم و محدوده قوه مجریه و امور اجرایی می‌تواند مفید باشد. (تعیین محدوده به شکل سلبی) به عنوان نمونه:

- قوه مجریه حق تدوین آیین نامه برای قوانینی که مربوط به نهادهای غیر از قوه مجریه است را ندارد.<sup>(۲)</sup>
- محول کردن هر امری که ماهیت اجرایی ندارد به شورایی در قوه مجریه ممنوع است که در ایراد این شورا در خصوص دادن اختیار حل اختلاف و

→

می‌باشد. جهت مطالعه بیشتر: ر.ک. برومند، محمد، تفکیک تقنین از اجرا در نظرات شورای نگهبان، گزارش پژوهشی شماره ۱۳۹۲۰۰۳۸ پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲ و فلاح‌زاده، علی محمد، تفکیک تقنین و اجرا، معاونت تدوین و تنقیح قوانین معاونت ریاست جمهوری، ۱۳۹۱

۱. مانند نظریه شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب مورخ ۶۱/۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی: ...صلاحیت قوه مقننه برای قانون‌گذاری در چهارچوب قانون اساسی می‌باشد و تعیین نماینده رهبری به موجب قانون در نهادها و سازمان‌ها با اصل ۶۰ و اصل ۱۱۰ قانون اساسی که وظایف رهبری را صریحاً معین کرده است، مغایر می‌باشد.

نظریه شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲ شورای نگهبان در خصوص طرح تأسیس وزارت اطلاعات مصوب جلسه مورخ ۱۳۶۱/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی: نظر به اینکه به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع نماید» و طبق اصل ۶۰ «اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزرا است» قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در رابطه با نماینده مقام رهبری در وزارت اطلاعات، خارج از حدود مصرح در قانون اساسی است بنابراین ماده ۲ با اصول ۶۰ و ۷۱ قانون اساسی مغایر است.

۲. مانند نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۷۲۸۸ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۲ شورای نگهبان در این خصوص که تفویض تدوین آیین نامه نهادهای زیرنظر رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، شورای نگهبان و مجلس خبرگان و قوای مقننه و قضاییه به قوه مجریه را مورد ایراد قرار داده است.

ایجاد وحدت رویه و ارشاد و... به شورای انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قابل مشاهده است.<sup>(۱)</sup>

- تعیین خط‌مشی و اهداف و سیاست‌های کلی برای یک نهاد، امری تقنینی است و نمی‌توان به قوه مجریه و آیین نامه صادره از هیات وزیران واگذار کرد.<sup>(۲)</sup>

- تعیین میزان جرایم و تخلفات و تدوین مقررات برای نحوه حل اختلاف غیر قضایی اموری اجرایی نبوده بلکه تقنینی هستند.<sup>(۳)</sup>

ج: در مواردی شورای نگهبان با استناد به اصل ۶۰ و اصل ۵۷ (استقلال قوا از یکدیگر) در واقع حیطه موارد اجرایی را مورد تصریح قرار داده است و از ورود سایر نهادها و قوا در آنها جلوگیری نموده است (تعیین محدوده به شکل ایجابی) مواردی مانند اینکه:

- نصب و عزل مقامات اجرایی (غیر از وزرا) عملی اجرایی است و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد.<sup>(۴)</sup>

- تخصیص و مصرف بودجه امری اجرایی است هرچند تصویب آن امری تقنینی می‌باشد.<sup>(۵)</sup>

- تهیه آیین نامه اجرایی امری اجرایی است (اصل ۱۳۸) و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد.<sup>(۶)</sup>

۱. نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۶

۲. نظر شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ که واگذاری سیاست گذاری در امور اشتغال به شورای عالی اشتغال را خلاف اصل ۸۵ دانسته است.

۳. نظر شماره ۵۷۸۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۱۶ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ شورای نگهبان.

۴. نظر شماره م/ ۲۳۲۸ مورخ ۱۳۶۰/۳/۵ شورای نگهبان که تایید صلاحیت رییس بانک مرکزی توسط مجلس را مورد ایراد قرار داده است.

۵. نظر شماره ۸۱۰۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ شورای نگهبان که مصرف اعتبار مصوب با نظارت نمایندگان مجلس را مورد ایراد قرار داده است.

۶. نظر شماره ۱۳۷۱ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸ که موکول کردن اجرای آیین نامه به تأیید کمیسیون مجلس را مورد ایراد قرار داده است.

- تقدیم لایحه به مجلس امری اجرایی است و قوه مقننه نمی‌تواند دولت را مکلف به این امر نماید.<sup>(۱)</sup>
  - برگزاری انتخابات امری اجرایی است و سایر قوا حق دخالت در آن را ندارند.<sup>(۲)</sup>
  - تعیین ساعات کار مراکز دولتی امری اجرایی است.<sup>(۳)</sup>
  - وظایف شورای امنیت کشور از زمره امور اجرایی است و سایر قوا حق دخالت در آن را ندارند.<sup>(۴)</sup>
  - تعلیق کارکنان عملی است اجرایی و مجلس نمی‌تواند با مصوبه خود این امر را به خارج از قوه مجریه واگذار نماید.<sup>(۵)</sup>
  - اتخاذ تصمیماتی موردی که دارای ماهیت تصویب‌نامه ای باشد نظیر ایجاد مراکزی در دستگاههای اجرایی، امری است اجرایی و نمی‌توان به غیر هیات وزیران واگذار نمود.<sup>(۶)</sup>
- برخی نظرات صریح شورای نگهبان در این زمینه:

- 
۱. نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸ که بر این نظر تأکید و تصریح دارد.
  ۲. نظر شماره ۲۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۹ که طی آن شرکت نمایندگان مجلس و رییس قوه قضاییه و دادستان کل کشور و معاونین ایشان در هیات مرکزی انتخابات با ایراد مواجه شده است.
  ۳. نظریه شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۷ شورای نگهبان در خصوص طرح بازگشت ساعت کار بانک‌ها به وضع سابق مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۶ مجلس شورای اسلامی: نظر به اینکه تعیین اینگونه موارد از امور اجرایی است و با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی که مبین استقلال قوا است، مغایر این اصل و در این خصوص نیز مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی تشخیص داده شد.
  ۴. نظر شماره ۸۹۳۱ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ که عضویت یک نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی مجلس و دادستان در آن شورا را خلاف اصل ۶۰ دانسته است.
  ۵. نظر شماره ۷۵/۲۱/۰۴۴۴۹ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۶ که الزام رییس دستگاههای دولتی را به تعلیق کارمند در موارد معین خلاف این اصل دانسته است.
  ۶. نظریه شماره ۶۲۰۶ مورخ ۱۳۶۱/۸/۲۳ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل شورای عالی صنایع : بند ۷ و ۸ ماده ۳ نظر به اینکه اختیارات این شورا مربوط به امور اجرایی است و طبق اصل ۶۰ قانون اساسی باید منحصرأ از طریق رییس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزراء انجام شود مداخله معاون وزیر و مدیر عامل بانک مغایر با اصل مذکور است.

- نظریه شماره ۸۵/۳۰/۱۵۶۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۳/۱۱ شورای نگهبان در خصوص طرح جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی: ماده (۲) به دلیل تفویض اختیارات اجرایی به ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی تشخیص داده شد.<sup>(۱)</sup>
  - نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی: ماده واحده در خصوص ملغی‌الاثربودن مصوبات مذکوره مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.<sup>(۲)</sup>
- در نهایت آنکه از مجموع نظرات شورای نگهبان در خصوص اصل ۶۰ قانون اساسی چند نکته قابل جمع‌بندی و بیان است:<sup>(۳)</sup>
- از امر اجرایی تعریف مشخصی ارائه نشده و شورای نگهبان به فراخور هر مصداق تشخیص می‌دهد که جزء امور اجرایی می‌باشد یا نه.

۱. ماده ۲- وظایف ستاد به شرح زیر است:

- الف - تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، شمول و ویژگی‌های تبلیغات.
- ب - تدوین و تصویب برنامه‌های آموزش و تحقیقات با همکاری دستگاه‌های مرتبط.
- ج - تعیین نوع پیام‌ها، هشدارها، تصاویر و طرح‌های مرتبط با آثار سوء اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و سلامتی دخانیات و دوره‌های زمانی آن، موضوع ماده (۵) این قانون.
۲. ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری و مصوبات شماره ۱۲۲۷۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲ و شماره ۱۳۰۱۳۹ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۴ در مورد شوراهای عالی ملغی‌الاثربوده و شوراهای ذیل با حفظ اختیارات و وظایف و اعضای آنها کما فی السابق تشکیل و اداره می‌شوند:
- ۱- شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری ۲- شورای عالی آموزش و پرورش ۳- شورای عالی قضایی
  - ۴- شورای عالی فناوری اطلاعات ۵- شورای انرژی اتمی و...
۳. بررسی نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا یا بر اساس تفاسیر متن گرایانه و یا ساختارگرایانه به مقوله تفکیک و تحدید وظایف قوا نگرسته است. در این بین سهم تفاسیر ساختارگرایانه خصوصاً در تعیین محدوده قانون و آیین نامه، تعیین حدود وظایف و اختیارات رییس قوه قضاییه، تعیین حدود اختیارات رییس جمهور و وزرا در اداره دولت و وزارتخانه بیشتر است. (مزارعی، ۱۳۹۲: ۸۷)

- صلاحیت اعمال قوه مجریه یا به تعبیری مدیریت انجام امور اجرایی منحصرأ در اختیار مقامات قوه مجریه می‌باشد که در اصل ۶۰ ذکر شده است.
- شورای نگهبان به چند طریق به تعیین محدوده و مرزهای امر اجرایی و صلاحیت قوه مجریه و مقامات آن پرداخته است:
  - ۱- در نظر گرفتن مجموعه وظایفی که صراحتاً در قانون اساسی برای رهبر(در امور اجرایی) رئیس‌جمهور، وزرا و هیأت وزیران در نظر گرفته شده است.(روش ایجابی)
  - ۲- توجه به مجموعه وظایف انحصاری و تخصصی سایر قوا و نهادها و مقامات قانون اساسی که قطعاً آنها را امور غیر اجرایی تلقی نموده و در صلاحیت نهادها و مقامات غیر قوه مجریه می‌داند.(روش سلبی)
  - ۳- توجه به مفهوم «امر اجرا» به شکل انتزاعی که شامل هر امری می‌شود که ماهیت تقنین و قضا ندارد و در قانون اساسی هم مقام مسئول و متولی برای آن در نظر گرفته نشده است. این امور در حیطه تعریف و وظایف قوه مجریه تلقی می‌شوند مگر آنکه خلاف آن ثابت شود.

### گفتار سوم: جایگاه و تأثیر اصل ۶۰ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

بررسی و شرح اصل ۶۰ از چند جهت قابل بیان است از جمله می‌توان این اصل را به لحاظ تأثیری که در ساختار و محتوای نظام حقوق اساسی و اداری کشور دارد مورد توجه قرار داد و به عنوان معیاری برای شناخت و نقد برخی عملکردهای حقوقی در عرصه حقوق عمومی ایران از آن بهره برد. در این میان می‌توان به نقد متن اصل نیز بویژه از باب مطرح نمودن عنوان رهبری در اصل، پرداخت. این موضوعات محور اصلی گفتار نهایی را تشکیل می‌دهد.

#### ۱- امر اجرایی و ساختار قوه مجریه در نسبت با مقام رهبری در متن اصل ۶۰

شناخت موقعیت مقام رهبری نسبت به قوه مجریه، بستگی به نوع تعریف این قوه در بخش‌های مختلف قانون اساسی دارد که گاهی در معنای کلان و گاهی مضیق بکار رفته است. در یک برداشت که بیشتر به اصل ۵۷ قانون اساسی مربوط



می‌شود، قوه مجریه یکی از قوای تحت نظر رهبری است و سپردن برخی از امور اجرایی کشور به شکل محدود به رهبری و نام بردن از او به عنوان یکی از مقامات اعمال کننده قوه مجریه به معنای عضویت او در قوه تحت نظر خود نمی‌باشد. از این رو اتخاذ تصمیم و انتخاب راهبردهای عملیاتی در امور اجرایی در مسئولیت مستقیم رئیس جمهور و وزراء قرار می‌گیرد که در مجموع شخصیت حقوقی دولت را به وجود می‌آورند و بر نهادها و سازمان‌های اداری کشور ریاست دارند. از طرفی اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور را بعد از رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور می‌داند که ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد. صراحت این اصل دلالت دارد بر اینکه رئیس جمهور رییس قوه مجریه است و اعمال آن بر عهده او و وزرا است مگر موارد استثنا شده که به رهبری مربوط است. (نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۲۱۱) در واقع به دلیل ماهیت مقام ولایت فقیه و نظریه حاکمیت الهی است که رهبر متولی اصلی و نهایی کلیه امور کشور از جمله امور اجرایی است.<sup>(۱)</sup> لذا با توجه به اصل ۵۷ (که قوا تحت نظر ولی فقیه عمل می‌کنند) و اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مشاهده می‌کنیم که اختیارات ولی فقیه فقط شامل بعضی اختیارات اجرایی نمی‌شود بلکه او اختیارات تقنینی و قضایی هم دارد. از این رو، ممکن است گفته شود: همانگونه که قانون اساسی در مورد اعمال قوه مقننه، صرفاً به مجلس اشاره کرده و در خصوص قوه قضائیه از دادگاه‌های دادگستری نام برده است، می‌توانست در مورد قوه مجریه نیز به ذکر رئیس‌جمهور و

۱. واژه «ولایت» در ادبیات اسلامی نزدیک ترین مفهوم نسبت به حاکمیت سیاسی به حساب می‌آید. (رستمیان، ۱۴۰۳، ۱۴) هرچند ولایت دارای مفهوم وسیع تری از حاکمیت سیاسی است و به عبارت دقیق‌تر حاکمیت سیاسی تنها بخشی از مفهوم ولایت را در برمی‌گیرد و شئون ولایت شامل مرجعیت در احکام الهی، فصل خصومت‌ها و مرجعیت در قضا و قدرت برتر، زعامت و رهبری سیاسی می‌گردد. (طاهری، ۱۳۸۱، ۱۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز ضمن اشاره به حاکمیت مطلق خداوند بر جهان و انسان، با ملاک قرار دادن اذن الهی به عنوان مبنای مشروعیت حاکمیت، قدرت برتر سیاسی را از آن خداوند متعال و منصوبان وی می‌داند که این امر در عصر غیبت به ولی فقیه جامع شرایط واگذار گردیده است. به عبارت دیگر ریشه و مبنای حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی مختص به «الله» است. (هاشمی، ۱۳۸۰، ۳-۴) اصل پنجم نیز وظیفه اجرای قوانین را به فرد ماذون از ناحیه خداوند یعنی فقیه جامع شرایط می‌سپارد. بنابر اصول مذکور و سایر اصول قانون اساسی، حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران ریشه در اذن الهی دارد. (جوان آراسته، ۱۳۸۰، ۸۴)

وزرا اکتفا کند و اطلاق اصول مربوط به ولایت فقیه را در مورد صلاحیت‌های اجرایی رهبری کافی بداند. با این توجیه نیازی به ذکر «رهبری» در متن اصل ۶۰ در زمره مقامات اعمال کننده قوه مجریه نبود.

در این خصوص به نظر می‌رسد که با تقسیم امور اجرایی و وظایف قوه مجریه به امور مربوط به ریاست کشور و امور اجرایی صرف، مقام رهبری از باب ریاست کشور وارد در قوه مجریه شده و اختیارات اجرایی او را می‌توان از جهت ریاست قوه مجریه (به معنای کلان) نیز تحلیل نمود. این تحلیل عمده‌تاً مبتنی بر نظریات مربوط به انواع رژیم‌های حکومتی و ترسیم ساختارهای ریاستی، پارلمانی و نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی صورت می‌گیرد که از متن اصل ۶۰ نیز ظاهراً همین برداشت قابل تصور است. یعنی موقعیت اجرایی رهبر و مسئولیت اعمال بخشی از قوه مجریه توسط او استثنایی نبوده بلکه بر اساس جایگاه ریاست کشور اصالت دارد.

با توجه به مطلب پیش گفته باید اذعان نمود که:

اول: قوه مجریه مذکور در اصل ۶۰ در واقع به معنای نهاد متولی امر اجرا در کشور است و امور اجرایی نیز به معنای موسع آن مد نظر می‌باشد، یعنی هرآنچه غیر از تقنین و قضا به معنای خاص باشد. حال این طیف وسیع از امور اجرایی که اصالتاً در حاکمیت الهی بر عهده ولی فقیه می‌باشد، به قوه ای تحت نام قوه مجریه (به عنوان کارگزار رهبری) سپرده می‌شود، مگر آنچه به حکم قانون اساسی از این حیثه خارج شود، مانند اختیارات اداری و استخدامی رییس قوه قضاییه در اصل ۱۵۷ قانون اساسی که در واقع جزء امور اجرایی محسوب می‌شود.

دوم: اختیارات اجرایی مقام رهبری در قوه مجریه دارای دو ویژگی است: اول آنکه مذکور در قانون اساسی باشند و دوم آنکه به طور مستقیم به ایشان واگذار شده باشند. (واعظی، ۱۳۹۲: ۴۰). این در حالی است که اختیارات رییس جمهور و وزرا برخلاف مقام رهبری اختیاراتی اصیل و مبتنی بر ماهیت قوه مجریه است، چه این اختیارات در قانون اساسی تصریح شده یا نشده باشد.

مبتنی بر این تحلیل کلی می‌توان گفت: منظور از «قوه مجریه» در اصل ۶۰ نسبت به رهبری، قوه مجریه به معنای سازمانی آن که در اصل ۵۷ ذکر شده نیست، بلکه منظور «امور اجرایی کلان مربوط به حاکمیت از جمله شئون ریاست کشوری» است.

بدین ترتیب برداشت صحیح تر از اصل ۶۰ آن است که بگوییم این قسمت از متن که ابراز می‌دارد «جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری است» مربوط به آن بخش از امور اجرایی است که مستقیماً و به دلایل مختلف به ایشان سپرده شده است، همانند بسیاری از بخش‌های اجرایی کشور که به نهادی غیر از قوه مجریه و مقامات آن سپرده شده است.

در کل تعبیر بهتر همان است که مسئولیت امور اجرایی و قوه مجریه به معنای مضیق و سازمانی را اصالتاً از آن رییس جمهور بدانیم که برخی شئون اجرایی و اعمال آنها به دلایل مختلف از جمله شأن ولایت فقیه و امامت امت و جلوگیری از قدرت بیش از حد رییس جمهور و غیره به شکل مستقیم توسط مقام رهبری انجام می‌پذیرد. از طرفی ریاست قوه مجریه به معنای موسع که شامل ریاست کشور هم می‌شود را از آن رهبر بدانیم که البته برخی از آنها استثنائاً به رییس جمهور واگذار شده است.

اطلاق شأن	بخش عمده یا صلاحیت اولیه	برخی امور
ریاست کشور	مقام رهبری	رییس جمهور
قوه مجریه - امور اجرایی	رییس جمهور و وزرا	مقام رهبری

سوم: با توجه به تعریف قوه مجریه و جایگاه مقام رهبری در حاکمیت الهی در جمهوری اسلامی ایران و اختیارات اجرایی که در اصول مختلف بویژه اصل ۱۱۰ به صراحت و مستقیم به ایشان واگذار شده است، اصولاً نیازی به ذکر جمله «جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری است» در متن اصل ۶۰ نیست. اما به نظر می‌رسد به دو دلیل این جمله در متن اصل وارد شده است.

الف: به این دلیل که در هنگام تصویب این اصل در سال ۱۳۵۸ هنوز محتوای اصل ۵۷ قانون اساسی تصویب نشده بود و نسبت رهبری با سایر قوا دقیق مشخص نشده بود و تدوینگران قانون اساسی معتقد بودند که حضور رهبری در قوه مجریه را باید حتماً ذکر نمایند تا مطمئن باشند که اختیارات رهبری محفوظ است.

ب: به دلیل تأکید بر اختیارات اجرایی خاص رهبری بویژه با توجه به حساسیت‌هایی که در زمینه نیروهای مسلح و برخی امور اجرایی وجود داشته است.

## ۲- انحصار مقامات اجرایی در اصل ۶۰ و تحلیل عملکرد بخشی از نهادها و تصمیمات اداری

مبتنی بر مباحث مطرح شده در بخش‌های قبل مهمترین و مرکزی ترین موضوع اصل ۶۰ معرفی مقامات صالح برای اعمال قوه مجریه است که در حاشیه آن آشنایی با امور اجرایی و ماهیت قوه مجریه نیز حاصل می‌شود. همانطور که متن اصل تصریح دارد مقامات صالح برای اعمال قوه مجریه عبارتند از مقام رهبری، رییس جمهور و وزرا. در این قسمت دو نکته مهم قابل ذکر است:

### ۲-۱. انحصار مقامات اجرایی در مقامات مذکور در اصل ۶۰ و نتایج آن

بنا به تصریح اصل باید توقع داشت که به عنوان یک اصل اولی، هر امر اجرایی که در قانون اساسی و نظام اداری کشور قابل تصور است از طریق رهبری، رییس جمهور و وزراء اعمال، مدیریت و اجرا شود. علاوه بر تصریح اصل می‌توان به این دلیل نیز تمسک جست که سایر قوا، نهادها و مقامات آنها در قانون اساسی دارای صلاحیت‌های مشخص و تصریح شده هستند (در زمینه تقنین و قضا و...) و اختیارات و وظایف آنها حصری است. از این رو هر آنچه غیر از آن موضوعات باشد و اطلاق امر اجرایی در قانون اساسی و نظام اداری کشور بر آن بشود، با توجه به اصل عدم تعطیلی امور عمومی، نیاز به متولی خاص یا عام دارد و قاعداً جزء اختیارات قوه مجریه است و به مقامات سه‌گانه مذکور در اصل مرتبط می‌باشد<sup>(۱)</sup>، مگر آنکه به

۱. اموری که ماهیت اجرایی دارند اما در حیطه امور خصوصی می‌باشند و مربوط به امور اجرایی مدنظر دولت یا حاکمیت نیستند، از موضوع این مقاله، خروج موضوعی داشته و در این اصل مورد بحث قرار نمی‌گیرند. البته اختلاف نظر در خصوص جایگاه مؤسسات عمومی غیر دولتی و عملکرد آنها نیز در اینجا قابل توجه است. از سویی می‌توان این مؤسسات را نوعی واگذاری امور اجرایی به نهاد غیر دولتی تلقی نمود که البته بخش خصوصی نیز تلقی نمی‌شود بلکه در عین داشتن ماهیتی عمومی، غیر دولتی هستند؛ نوعی از نهادهای اداری که ظاهراً در قانون اساسی تصویر مشخصی از آنها وجود ندارد و از عملکردهای خاص و تجربه‌های اجرایی در نظام اداری بوجود آمده و در قوانین عادی مثل قانون محاسبات عنوان شده‌اند. در این دیدگاه می‌توان امور مربوط به مؤسسات عمومی غیر دولتی را مانند امور خصوصی خارج از موضوع اصل ۶۰ و امور اجرایی مدنظر آن تصور نمود. اما از سوی دیگر از آنجا که اینگونه مؤسسات در واقع بخشی از امور اجرایی مربوط به حکومت را انجام می‌دهند (که طبق اصل ۵۷ باید در ذیل یکی از قوای سه‌گانه -در اینجا قوه مجریه- باشند) و ایجاد و انحلال و تعیین شرح وظایف آنها نیز بوسیله قانون بوده و عمدتاً مرتبط با قوه مجریه هستند، در واقع جزئی از نهاد

تصریح اصول دیگر قانون اساسی، برخی از امور اجرایی استثنائاً به مقام دیگری واگذار شده باشند (مانند اصل ۱۵۷). لذا می‌توان نتیجه گرفت که مقامات اجرایی در کشور انحصار دارد در سه مقام رهبری، رییس جمهور، وزراء و لاغیر. این نتیجه آثار حقوقی مهمی دربر دارد که مهمترینش آن است که هر امر اجرایی که از طریقی غیر از مقامات مذکور اجرا شود خلاف اصل ۶۰ است. این موضوع بارها مورد اشاره و ایراد شورای نگهبان نیز قرار گرفته است و در گفتار دوم به آنها اشاره شد. لذا باید کلیه نهادها و دستگاههای حاکمیتی که به طریقی بخشی از امور اجرایی کشور را انجام می‌دهند به این مقامات مربوط باشند، مگر استثنائات قانون اساسی که ذکر شد. قانونگذار نیز نمی‌تواند امور اجرایی را به نهاد یا مقامی واگذار کند که به شکل مستقیم یا غیر مستقیم در سلسله مراتب به این مقامات متصل نباشد.

## ۲-۲. نحوه تقسیم امور اجرایی و اعمال قوه مجریه میان سه مقام اصل ۶۰

حال که مقامات اجرایی و اعمال کنندگان قوه مجریه مورد شناسایی قرار گرفت و انحصار اجرا در این مقامات نیز بیان شد، موضوع مهم دیگر آن است که امور اجرایی در میان این مقامات سه‌گانه چگونه و با چه نسبتی تقسیم می‌شوند؟ هرچند این اصل در این باره ساکت است اما به نظر می‌رسد با توجه به اصول مختلف قانون اساسی می‌توان گفت:

- **حدود صلاحیت مقام رهبری:** در انجام امور اجرایی، فقط شامل آن دسته از اموری است که صراحتاً و به شکل مستقیم در قانون اساسی به ایشان واگذار شده و مسئولیت مستقیم هم در این امور متوجه ایشان است.<sup>(۱)</sup> در متن اصل نیز آمده است «جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذاشته

→

اجرائی حاکمیتی تلقی می‌شوند. از این رو علی‌القاعده باید طبق اصل ۶۰ به یکی از مقامات سه‌گانه مذکور در این اصل مربوط باشند. با این دیدگاه امور مربوط به مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز داخل در موضوع اصل ۶۰ و امور اجرایی مدنظر آن تصویر می‌شوند.

۱. با دقت به سایر قوانین عادی از جمله قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان اینگونه استنباط نمود که اختیارات اجرایی مقام رهبری به اصول قانون اساسی محدود نگردیده است و ایشان بر بعضی از دستگاههای اجرایی نظارت عالی نیز دارند.

شده است» یعنی در سایر امور اجرایی که برای ایشان ذکر نشده، صلاحیت و مسئولیت اجرا ندارند، مگر از باب مقام ولایت، حکم حکومتی و اینکه قوا را کارگزاران رهبری بدانیم و از این طریق زمینه ورود ایشان فراهم شود.

• **حدود صلاحیت رییس جمهور:** در خصوص حدود صلاحیت رییس جمهور در انجام امور اجرایی و اعمال قوه مجریه دو نظر مطرح می‌شود: عدم محدودیت صلاحیت اجرایی رییس جمهور و محدودیت صلاحیت او:

حدود صلاحیت رییس جمهور در انجام امور اجرایی و اعمال قوه مجریه را برخی نامحدود دانسته و معتقدند که رییس جمهور در کلیه امور قوه مجریه دارای صلاحیت اجرا است، چرا که دارای مسئولیت عام برای کلیه امور این قوه می‌باشد و لازمه این مسئولیت اختیارات و صلاحیت‌های عام اجرایی است. لذا آنچه به عنوان وظایف صریح رییس جمهور در قانون اساسی آمده تمثیلی می‌باشد و قانون عادی هم به موجب اصل ۱۲۲ قانون اساسی می‌تواند صلاحیت‌های اجرایی رییس جمهور را افزایش دهد.<sup>(۱)</sup> در این دیدگاه می‌توان به موجب قانون عادی سازمانهایی را بوجود آورد که متولی برخی از امور اجرایی باشند و تحت نظر رییس جمهور اداره گردند. در حال حاضر به این گروه از نهادها، سازمانهای مستقل دولتی گفته می‌شود مثل سازمان انرژی اتمی، سازمان حفظ محیط زیست و...

اما در مقابل تحلیل دیگری از اصول مربوط به وظایف اجرایی رییس جمهور ارائه می‌شود که مبتنی بر آن وظایف و صلاحیت‌های رییس جمهور را محدود به موارد مصرح در قانون اساسی و حصری می‌داند، چرا که اصل بر عدم صلاحیت در عرصه حقوق اساسی است. این دیدگاه در تحلیل اصل ۱۲۲ قانون اساسی معتقد است که قانون عادی صلاحیت جدید اجرایی برای رییس جمهور ایجاد نمی‌کند بلکه زمینه اجرایی شدن صلاحیت‌ها و وظایف مصرح در قانون اساسی را فراهم می‌نماید. لذا جز سازمانها و نهادها و امور اجرایی که در قانون اساسی به رییس جمهور واگذار شده (مثل امور برنامه و بودجه مصرح در اصل ۱۲۶) سازمان و وظیفه اجرایی دیگری نمی‌تواند تحت نظر رییس جمهور باشد.

۱. اصل ۱۲۲ قانون اساسی: «رییس جمهور 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»

به نظر می‌رسد رویه‌های بوجود آمده و تأیید شورای نگهبان در مورد قوانین مربوط به سازمانهای مستقل دولتی نشان از آن دارد که نمی‌توان به طور مطلق قائل به حصری بودن صلاحیت‌های رییس جمهور بود و این امر را به قانون اساسی نیز نسبت داد.

- **حدود صلاحیت وزراء:** در انجام امور اجرایی و اعمال قوه مجریه کمتر مورد مناقشه بوده است، چرا که طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی «تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند» و در قانون اساسی نیز برای وزراء به عکس رهبر و رییس جمهور، وظایف اجرایی حصری ذکر نشده و لذا می‌توان گفت که بسیاری از امور اجرایی که به رهبری و یا رییس جمهور واگذار نشده، قاعدتاً باید از طریق یکی از وزارتخانه‌ها به انجام برسد و در نهایت مسئولیت به شکل مستقیم یا غیرمستقیم متوجه وزیر باشد. به لحاظ جایگاه اعمال نفوذ در امور اجرایی و اداری، می‌توان گفت که وزراء اگرچه در زیرمجموعه رئیس جمهور قرار می‌گیرند اما رابطه آنها از جنس رابطه اداری مقام مافوق و یک کارمند نیست، بلکه وزراء دارای استقلال رأی هستند، چرا که اصل ۶۰ برای وزراء یک شخصیت و جایگاه مستقل حقوقی قائل شده است و نمی‌توان گفت که رابطه وزیر با رئیس جمهور مانند رابطه کارمند با رئیس اداره و در قالب سلسله‌مراتب مصطلح اداری است. هرچند به دلیل وجود امکان انتخاب و پیشنهاد وزیر توسط رییس جمهور و یا امکان عزل او و همچنین ریاست رییس جمهور بر مجموعه هیأت دولت که وزیر نیز جزئی از آن محسوب می‌شود، می‌توان وجود نوعی از ارتباط طولی و مراتب میان این مقامات را نیز مورد توجه و تصدیق قرار داد.

## جمع بندی

اصل ۶۰ قانون اساسی به عنوان یکی از اصول مهم در فصل پنجم قانون اساسی (حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن)، تنها اصلی در قانون اساسی است که به موضوع قوه مجریه به طور کلی می‌پردازد. لذا در شرح آن مانند اصول کلی دیگر، بسیاری از مسائل مرتبط مطرح می‌شوند. اما این اصل دارای یک هسته مرکزی و معنای محوری است که باید آن را از حواشی مختلف جدا کرده و مطرح نمود. بنظر می‌رسد موضوع محوری که این اصل به آن می‌پردازد عبارت است از اینکه: متولی امور اجرایی کشور (در تقسیم وظایف و امور حاکمیتی به تقنین، قضا و اجرا) قوه مجریه است و مقامات صالح برای اعمال و اجرای این امور رهبری، رئیس جمهور و وزراء هستند. بنابراین شرح اصل نیز باید مبتنی بر همین محور ارائه شود.

مهمترین رهاورد مفهوم شناسی قوه مجریه، تعریف قوه مجریه با رویکرد کارکردی است که طی آن قوه مجریه، نهاد متولی امر اجرا در نظام حقوقی-سیاسی کشور معرفی می‌گردد. در یک رویکرد کلی امور اجرایی شامل هر امری در اداره کشور و حاکمیت است که تقنین و قضا به معنای خاص را در بر نگیرد، چرا که حیطه‌های اصلی تقنین و قضا و نهادها و مقامات آن تا حدود زیادی در قانون اساسی مشخص شده است و اصل لزوم انجام امور عمومی و عدم تعطیلی آنها اقتضا دارد که نهادی خاص این امور (امور اجرایی) را برعهده داشته باشد که «نهاد اجرایی» برای این امر مناسب‌ترین نهاد است. از طرفی عمده بحث تدوینگران قانون اساسی در این اصل، پیرامون نقش رهبری و رئیس‌جمهور در قوه مجریه و ماهیت این قوه بود که در نهایت با تأکید بر ماهیت حکومت اسلامی و محوریت و مسئولیت ولی فقیه در آن و از طرفی برای محدود نمودن قدرت رئیس‌جمهور، مقام رهبری نیز به عنوان یکی از مقامات اعمال کننده قوه مجریه مورد تصریح قرار گرفت. از طرفی مهمترین رهاوردهای بررسی مجموع نظرات شورای نگهبان پیرامون این اصل عبارت‌اند از:

- صلاحیت اعمال قوه مجریه یا به تعبیری انجام امور اجرایی منحصراً در اختیار مقامات قوه مجریه می‌باشد که در اصل ۶۰ ذکر شده است و لاغیر.
- شورای نگهبان به چند طریق به تعیین محدوده و مرزهای امر اجرایی و صلاحیت قوه مجریه و مقامات آن پرداخته است:



اول: در نظر گرفتن مجموعه وظایفی که صراحتاً در قانون اساسی برای رهبر (در امور اجرایی) رئیس جمهور، وزرا و هیأت وزیران در نظر گرفته شده است (روش ایجابی)؛

دوم: توجه به مجموعه وظایف انحصاری و تخصصی سایر قوا و نهادها و مقامات قانون اساسی که قطعاً آنها را امور غیر اجرایی تلقی نموده و در صلاحیت نهادها و مقامات غیر قوه مجریه می‌داند (روش سلبی)؛

سوم: توجه به مفهوم امر اجرا به شکل انتزاعی که شامل هر امری می‌شود که ماهیت تقنین و قضا ندارد و در قانون اساسی هم مقام مسئول و متولی خارج از قوه مجریه برای آن در نظر گرفته نشده است که این امور در حیطه تعریف و وظایف قوه مجریه تلقی می‌شوند مگر آنکه خلاف آن ثابت شود.

تحلیل تأثیرگذاری اصل ۶۰ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز در دو محور اصلی مد نظر بوده است: اول بررسی امر اجرایی و ساختار قوه مجریه در نسبت با مقام رهبری. بدین ترتیب که قوه مجریه مذکور در این اصل نسبت به رهبری، به معنای کلان آن و شامل رئیس کشور و نهادهای اجرایی صرف تلقی می‌شود و از این باب رهبری نیز به عنوان رئیس کشور جزء قوه مجریه بوده و حتی رئیس قوه مجریه تلقی می‌شود. اما اگر قوه مجریه را به معنای سازمانی آن و صرفاً یکی از قوای مذکور در اصل ۵۷ تلقی کنیم، رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است و صرفاً به دلیل ماهیت مقام ولایت فقیه و نظریه حاکمیت الهی است که رهبر به عنوان متولی اصلی و نهایی کلیه امور کشور از جمله امور اجرایی، برخی از وظایف اجرایی خاص را به شکل مستقیم به انجام می‌رساند. دومین موضوع مورد تحلیل این اصل، انحصار مقامات اجرایی در سه مقام مذکور می‌باشد. این نتیجه آثار حقوقی مهمی دربر دارد از جمله آنکه هر امر اجرایی (در حیطه امور حکومتی) که از طریقی غیر از این مقامات اجرا شود، خلاف اصل ۶۰ است و این موضوع بارها مورد اشاره و ایراد شورای نگهبان نیز قرار گرفته است. لذا باید کلیه نهادها و دستگاههای حکومتی که به طریقی بخشی از امور اجرایی کشور را انجام می‌دهند به این مقامات مرتبط باشند مگر استثنائات قانون اساسی که ذکر شد و قانونگذار هم نمی‌تواند امور اجرایی را به نهاد یا مقامی واگذار کند که به شکل مستقیم یا غیر مستقیم در سلسله مراتب به این مقامات مربوط نشوند.

در نهایت نیز بررسی نحوه تقسیم امور اجرایی و اعمال قوه مجریه میان سه مقام مذکور مورد تحلیل قرار گرفت. در این زمینه بیان شد که انجام امور اجرایی و اعمال قوه مجریه توسط رهبری امری استثنا بر صلاحیت عام رییس جمهور و وزرا در این زمینه است و لذا محدود به موارد مصرح در قانون اساسی می‌شود. اما در مورد رییس جمهور یک دیدگاه، اختیارات و وظایف اجرایی او را منحصر در موارد مصرح در قانون اساسی می‌داند و دیدگاه دیگر این حصر را نپذیرفته است. نحوه عملکرد شورای نگهبان در تأیید قوانین مربوط به تشکیل سازمانهای مستقل دولتی تحت نظر رییس جمهور مؤیدی بر این معناست که نظر دوم در رویه‌های حقوق اساسی کشور ما مجری بوده است. در نهایت نیز به صلاحیت عام وزرا در اعمال قوه مجریه و انجام امور اجرایی اشاره شد که به موجب قانون بوده و می‌توان گفت هر امر اجرایی که به رهبری یا رییس جمهور مربوط نباشد، قاعداً باید از طریق وزارتخانه و تحت نظر وزیر اجرا و اعمال شود، هرچند برخی قوانین مورد تأیید شورای نگهبان خلاف موارد فوق در خصوص اصل ۶۰ را نشان داده است که قابل نقد می‌باشد.

در پایان می‌توان گفت در صورتی که این اصل به شکل دقیق و عالمانه مورد توجه قرار گیرد، می‌تواند راهگشای بسیار خوبی برای حل معضلات و آشفتگی‌های نظام اداری و ساختار حقوقی-سیاسی کشور در انجام امور اجرایی و تنظیم روابط قوا در عمل و نظر باشد و از طرفی کارآمدی هرچه بیشتر قوه مجریه را در پی داشته باشد.

## منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، جلد دوم، تهران: انتشارات توس، ۱۳۸۸
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹
۳. امامی، محمد، موسوی، سیدنصرا...، درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱
۴. آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، تهران: مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۳
۵. آقابخشی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، ۱۳۷۴
۶. برومند، محمد، تفکیک تقنین از اجرا در نظرات شورای نگهبان، گزارش پژوهشی ۱۳۹۲۰۰۳۸ تهران: پژوهشکده شورای نگهبان ۱۳۹۲
۷. جوان آراسته، حسین، مبانی حاکمیت در قانون اساسی، حکومت اسلامی، سال ششم، شماره ۳، ۱۳۸۰
۸. دهخدا، علی‌اکبر؛ لغتنامه‌ی دهخدا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳
۹. منتظری، حسینعلی، دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه، ج ۲، انتشارات سرایی، ۱۳۸۵
۱۰. رستمیان، محمد علی، حاکمیت سیاسی معصومان، تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۱
۱۱. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، متن و در زمینه متن، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، نشر آگاه، چاپ نخست، ۱۳۷۹
۱۲. طاهری، حبیب الله، ولایت فقیه، تهران: دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۸۱
۱۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت، چاپ دوم، تابستان ۱۳۸۷

۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۶
۱۵. عباسی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی، دانشنامه فقه سیاسی، ج اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۱۷. مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷
۱۸. سخنرانی در نشست علمی مرکز تحقیقات حقوقی شورای نگهبان، هجدهم اردیبهشت ۱۳۸۹.
۱۹. لپیست، سیمور مارتین، دایرةالمعارف دموکراسی، ترجمه‌ی کامران فانی، تهران: انتشارات کتابخانه‌ی تخصصی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳
۲۰. مزارعی، غلامحسین، «حدود و اختیارات قوه مجریه در آراء تفسیری شورای نگهبان»، مجموعه مقالات همایش قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲
۲۱. فلاحزاده، علی محمد، تفکیک تقنین و اجرا، تهران: معاونت تدوین و تنقیح قوانین معاونت ریاست جمهوری. ۱۳۹۱
۲۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
۲۳. بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ سی‌ام، بهار ۱۳۸۷ و ۱۳۸۹
۲۴. کدخدایی، عباسعلی و بهادری، علی، مفهوم قوه مجریه، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۹۰
۲۵. مدنی، جلال‌الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چ ۱، تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۹
۲۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی (قبل و بعد از بازنگری ۱۳۶۸) به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم. ۱۳۸۹

۲۷. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. ۱۳۹۰
۲۸. موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران*، چاپ هشتم، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶
۲۹. نیکونهاد، حامد، «جایگاه و صلاحیت قوه مجریه در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، مجموعه مقالات همایش قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲
۳۰. واعظی، سیدمجتبی، «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲
۳۱. هاشمی، سید محمد، «قانون اساسی و حاکمیت مردم»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، ۱۳۸۳
۳۲. ....، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۴
۳۳. ....، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، نشر میزان، ۱۳۸۰

1. John Locke, *Two Treatises Of Government* (Peter Laslett ed. 1963), 1690
2. Paul Craig & Adam Tomkins, *The executive And Public Law*, London: Oxford University Press, 2006
3. Rubinstein, Nicolai. "Machiavelli and Florentine Republican Experience." in *Machiavelli and Republicanism* Cambridge University Press, 1993  
Saikrishna Prakash, *The Essential Meaning of Executive Power*, University of San Diego, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 04, April 2000, P 17. available at: <http://ssrn.com/abstract=1476327>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir