

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷

جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های

پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران

محمد مظهري^۱؛ مرتضی قاسم آبادی^۲؛ علی رضا نصری^۳

دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۲۷

پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۱۹

چکیده

پست معاون اول رئیس جمهور با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ پیش‌بینی شد و این مقام از طرف رئیس جمهور انتخاب شده و نیازی به تأیید مجلس در این خصوص ندارد و در انتصاب وی دارای صلاحیت اختیاری است. وظایفی در قانون اساسی همچون شرکت در جلسه علنی مجلس، اداره هیأت وزیران، هماهنگی معاونت‌های رئیس جمهور و از همه مهم‌تر کفالت رئیس جمهور در زمان غیبت یا بیماری بیش از دو ماه، عزل، استعفا و فوت وی پیش‌بینی شد. به نظر با گرایش قانون اساسی ۶۸ به سوی نظام نیمه ریاستی، پست معاون اول برای پر کردن خلأ ناشی از حذف نخست‌وزیری در ساختار قوه مجریه ایران پیش‌بینی شد. وجه تسمیه این مقام اصولاً به اصل ۱۳۱ قانون اساسی و موجبات کفالت رئیس جمهور باز می‌گردد. از طرف دیگر، نظارت‌هایی همچون نظارت سلسله مراتبی، مالی و قضایی و همچنین تکالیفی مانند نداشتن دو شغل دولتی بر معاون اول رئیس جمهور اعمال می‌گردد. مقام یاد شده در دوران کفالت با برخی ابهامات و نارسایی‌هایی قانونی مواجه است که در نوشتار حاضر مسائلی متناقضی بررسی می‌شود که در این رابطه وجود دارند.

واژگان کلیدی: معاون اول، قانون اساسی، رئیس جمهور، نظارت، نظام حقوقی ایران.

۱. استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)

m.mazhari@tabrizu.ac.ir

۲. دانش آموخته دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، mortezaghasemabadi@yahoo.com

۳. دانش آموخته دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز

مقدمه

از نظر لغوی «معاون» کلمه‌ای عربی و اسم فاعل از ریشه «عون، عاون» به معنای یاری‌دهنده، کمک و دستیار است (آذرنوش، ۱۳۸۴: ۴۷۱). در لغت‌نامه دهخدا ذیل کلمه معاون آمده است: ۱. یاری کننده؛ ۲. کسی که مقامش در وزارتخانه یا اداره پس از وزیر یا رئیس است. این کلمه در علم حقوق و به ویژه حقوق جزا و مسئولیت کیفری کاربرد بسیاری دارد. بر این اساس، معاون جرم کسی است که بدون آن که خودش در عملیات اجرایی جرم منتسب به مباشر دخالت داشته باشد، با رفتار خود عمداً وقوع جرم را تسهیل کرده یا مباشر را به ارتکاب آن برانگیخته است (اردبیلی، ۱۳۸۰: ۵۷)؛ اما در مدیریت، علوم اداری و حقوق اداری، معاون یا معاون رئیس،^۱ به مدیر ارشد در مجموعه دولت یا یک کسب‌وکار اطلاق می‌گردد که در ساختار سازمانی، پس از رئیس، رتبه‌بندی می‌شود. این واژه از زبان لاتین گرفته شده و به معنای جایگزین و جانشین می‌باشد. در برخی از کشورها، معاون رئیس و نایب رئیس، در یک معنا بکار می‌روند، ولی از لحاظ سازمانی، دو پست مجزا از یکدیگر به شمار می‌آیند (Mcneil, 2005:2-3, Radcliffe, 1997: 134). بنابراین در حقوق اداری کاربرد مفهوم معاون با مفاهیم جاری در حقوق کیفری تفاوت دارد و به جایگاهی اطلاق می‌گردد که در نهادهای دولتی، سازمان‌ها و ادارات کل برای فرد قائم مقام یا جانشین رئیس پیش‌بینی می‌گردد تا وظایفی که رئیس اداره، سازمان یا نهاد دولتی به دلایلی همچون غیبت در محل کار، بیماری، مرخصی و ... از انجام آن ناتوان است، معطل نمانده و توسط معاون به انجام رسد؛ زیرا اصل بر تداوم امور و خدمات عمومی است و این امور تعطیل‌ناپذیرند. یکی از پست‌های خطیری که در ساختار قوه مجریه برخی از کشورهای دارای نظام ریاستی همچون ایالات متحده آمریکا یا نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی همانند جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده، پست معاون رئیس جمهور است که به دلیل نقش قائم مقامی و جایگزینی که برای رئیس جمهور ایفا می‌نماید، وظایف و اختیاراتی در این راستا داشته و افزون بر آن نظارت‌هایی برای آنان مقرر شده است. در ساختار اساسی ایران، پست معاون اول رئیس جمهور با اصلاحاتی که در قانون اساسی ۱۳۶۸ صورت گرفت، پیش‌بینی شد. معاون اول توسط رئیس جمهور انتخاب شده و نیازی به تأیید مجلس در این زمینه وجود ندارد. از طرف دیگر، معاون

1 . vice president

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی ۲۹

اول، هیچ گونه مسئولیت سیاسی در برابر مجلس شورای اسلامی ندارد. در قانون مذکور برخی وظایف از جمله اداره هیأت وزیران، هماهنگی سایر معاونت‌های رئیس جمهور، قائم مقامی رئیس جمهور در صورت فوت، عزل، استعفا و...، عضویت در شورای انتخابات ریاست جمهوری در مدت کفالت به عهده معاون اول نهاده شده و برخی اختیارات هم به موجب اصول قانون اساسی و قوانین عادی، همچون شرکت در جلسات علنی مجلس هر چند به صراحت در مورد معاون اول به کار برده نشده، پیش‌بینی شده است. بنابراین با توجه به آنچه گفته شد، پست معاون اول یک پست خطیر و با اهمیت در ساختار قوه مجریه ایران تلقی می‌شود. از طرف دیگر، یکی از مسائل مهمی که در نظام حقوقی ایران، درباره معاون اول پیش‌بینی شده است، امر نظارت بر این پست می‌باشد. تخلفات بی‌سابقه‌ای که در زمان معاون اول رئیس جمهور دولت دهم^۱ به وجود آمد، این سؤال را به ذهن متبادر ساخت که جایگاه معاون اول با توجه به اصول قانون اساسی و سایر قوانین در ایران چیست؟ بنابراین در نوشتار حاضر، ضمن بررسی فلسفه وجودی پست معاون اول و جایگاهی که در ساختار اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران ایفا می‌نماید، دلایل نامگذاری و اولویت داشتن این مقام واکاوی شده و نظارت‌هایی که در نظام حقوقی ایران بر او پیش‌بینی شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد. لذا نوشتار حاضر به دنبال پاسخگویی به سؤالات ذیل است: ۱. با توجه به قانون اساسی دلیل پیش‌بینی پست معاون اول رئیس جمهور چیست؟ وجه تسمیه معاون اول و اولویت دادن به این مقام چه بوده است؟ در نظام حقوقی ایران چه جایگاهی برای معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور در نظر گرفته شده است؟ با وجود اینکه رئیس جمهور در انتخاب معاون اول دارای صلاحیت اختیاری است؛ چرا وظایف خطیری به این پست سپرده شده است؟ و مسئولیت‌هایی که در نظام حقوقی ایران برای معاون اول پیش‌بینی شده کدامند؟

۱. محمدرضا رحیمی معاون اول دولت محمود احمدی نژاد پیرامون تخلفات در شرکت بیمه ایران، با رأی شعبه ۱۱ دیوان عالی کشور به پنج سال و ۹۱ روز حبس و پرداخت دو میلیارد و ۸۵۰ میلیون تومان رد مال و یک میلیارد تومان جزای نقدی محکوم شد. بنگرید به: <http://www.mehrnews.com/news/2471622>

۱- فلسفه پیش‌بینی پست معاون اول در نظام حقوقی ایران

فلسفه پیش‌بینی پست معاون اول را می‌توان بر اساس اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری و گرایش به نظام ریاستی تبیین نمود. قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ایران، نظام اجرایی کشور را در قالب «نظام پارلمانی» ترسیم کرده بود. بر اساس قانون مذکور، یکی از نشانه‌های گرایش نظام سیاسی کشور به نظام پارلمانی، تقسیم مسئولیت‌های اجرایی به سه بخش ریاست جمهوری، نخست‌وزیر و هیأت وزیران بود و ریاست هیأت وزیران را نخست‌وزیر به عهده داشت، مگر در مواردی که هیأت دولت در حضور رئیس‌جمهور تشکیل جلسه می‌داد که در این صورت ریاست آن با رئیس‌جمهور بود. نخست‌وزیر باید توسط مجلس تأیید و رأی اعتماد آن را کسب می‌کرد. به دلیل مشکلات ناشی از ابهامات قانون اساسی ۱۳۵۸ در رابطه با تفکیک مسئولیت‌های اجرایی بین رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و تمایل به نظام پارلمانی با اعطای اختیارات بیشتر به نخست‌وزیر به عنوان رئیس دولت و کاستن از اختیارات رئیس‌جمهور و تشریفاتی کردن این مقام، زمینه اصلاح قوه مجریه در قانون اساسی ۱۳۶۸ با گرایش به سمت نوعی نظام ریاستی معتدل فراهم شد و پست نخست‌وزیری از ساختار سیاسی کشور حذف گردید. با گرایش به نظام ریاستی و تفویض کلیه مسئولیت‌های اجرایی به صورت متمرکز به رئیس‌جمهور، به وی اختیار داده شد که برای خود معاونانی تعیین کند. بدین ترتیب، معاون اول که از سوی رئیس‌جمهور و بدون نیاز به تأیید مجلس تعیین می‌شود، وظایف عمده نخست‌وزیر سابق و با موافقت رئیس‌جمهور، ریاست هیأت وزیران و اداره جلسات دولت را بر عهده می‌گیرد و در مورد هماهنگی بین سایر معاونت‌ها، رئیس‌جمهور را یاری می‌دهد. با توجه به آنچه گفته شد، هر کدام از دو عنوان معاون اول رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر، از نظام خاص سیاسی و رژیم متمایز اجرایی حکایت می‌کنند و به مسأله حذف نخست‌وزیر و جایگزین کردن معان اول رئیس‌جمهور نباید به دیده یک تغییر شکلی و صورتی نگریست. این تغییر خود مقتضای رویکرد از نظام شبه پارلمانی به نظام شبه ریاستی بود که باید تمام اجزای جدید متناسب با یکدیگر تغییر می‌یافت (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۳۰۰-۲۸۷). در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز این موضوع مورد تأکید قرار گرفت که با توجه به حذف پست نخست‌وزیری و انتقال وظایف و اختیارات سنگین آن به ریاست جمهوری، وجود همکاران لایقی که به عنوان بازوی رئیس‌جمهور قادر به معاونت و یاری وی در هماهنگی و رتق و فتق امور متراکم

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی ۳۱

باشند، لازم خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۷۹). فارغ از گرایش به نظام ریاستی، دلیل دیگر پیش‌بینی پست معاون اول این است که هر چند مستفاد از اصل ۱۳۱، رئیس جمهور ملزم به انتخاب فردی به عنوان معاون اول نیست؛ اما در واقع می‌توان پیش‌بینی این پست را به نوعی برای پر کردن خلأ ناشی از حذف پست نخست وزیری در قانون اساسی هم دانست (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۷۴)؛ چرا که در قانون مذکور ریاست هیأت وزیران و هماهنگی امور آنان عمدتاً با نخست وزیر بود و رئیس جمهور تنها در برخی موارد که خود در جلسه حضور داشت، ریاست هیأت وزیران را به عهده می‌گرفت. بنابراین با عدم حضور رئیس جمهور بنا به دلایل مختلف همچون مشغله کاری، سفرهای خارجی و ... وظیفه مذکور عملاً تعطیل شده و دیگر نخست وزیری هم وجود نداشت که آن را بر عهده بگیرد، از همین رو، معاون اول پیش‌بینی و وظایف مذکور به عهده وی نهاده شد. ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز عنوان نموده که «سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به عنوان مقام شناخته می‌شوند ... ب. معاون اول...» به بیان دیگر، معاون اول را دارای جایگاه سیاسی رفیعی در نظام قلمداد نموده و سپس در رابطه با همترازی امتیازات شغلی مقامات، تبصره ۱ ماده مذکور مقرر داشته که: «نخست وزیر دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند ب (یعنی معاون اول و ... همتراز می‌گردند ...». این مسأله حاکی از این دارد که معاون اول با نخست وزیر دوران پیش از بازنگری در قانون اساسی، قابل قیاس است و پستی مشابه آن برای وی پیش‌بینی شده است. نکته حائز اهمیت دیگر در خصوص فلسفه پیش‌بینی پست معاون اول قابل ذکر می‌باشد، این مسأله است که رئیس جمهور به عنوان یک شخصیت اداری و سیاسی در ساختار قوه مجریه و همانند هر رئیس اداره و سازمان دولتی ممکن است به دلایل گوناگونی همچون غیبت، استعفا، بیماری، مرخصی و ... در محل خدمت حاضر نباشد. به همین دلیل برای آنکه اصل تداوم خدمات عمومی به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق اداری، دچار رکود و توقف نگردد، لذا قائم مقامی قانونی ضرورت دارد که وظایف محوله را انجام دهد. در پایان این قسمت لازم به ذکر است که چون در حقوق اداری تداوم و استمرار خدمات عمومی یک اصل انکارناپذیر است و با اعتقاد به این مسأله، صلاحیت اختیاری رئیس جمهور در انتخاب معاون قابل انتقاد به نظر می‌رسد و به نظر راهکار درست‌تر این بود که رئیس جمهور در انتخاب معاون اول صلاحیت تکلیفی داشت؛ چرا که هر شخص اداری ممکن است با مرخصی،

استعفا و... مواجه گردد؛ در این حالت، اصل تداوم خدمات عمومی بدون وجود یک جانشین، عملاً نقض می‌گردد.

۲- وجه تسمیه معاون اول رئیس جمهور

پس از روشن شدن فلسفه و ضرورت پیش‌بینی پست معاون اول در ساختار قوه مجریه، حال سؤالی که به ذهن متبادر می‌شود، این است که چرا یک معاون باید اولویت داشته باشد؟ به عبارت دیگر، وجه تسمیه نامگذاری معاون اول رئیس جمهور چیست؟

از دید نگارندگان در پاسخ به پرسش فوق باید اظهار داشت که مهم‌ترین دلیل نامگذاری معاون اول با توجه به اصل ۱۳۱ این است که در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت و بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور یا در مواردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده، تنها شخصی که با موافقت رهبری، مسئولیت‌ها و اختیارات وی را به عهده می‌گیرد، معاون اول است. بنابراین اصل یاد شده صراحتاً با نام بردن از معاون اول، سایر معاونت‌ها یا وزراء را واجد شرایط و صلاحیت برای امور یاد شده ندانسته است. از طرف دیگر، ادامه اصل مذکور مقرر نموده که در دوران کفالت رئیس جمهور، معاون اول به همراه رئیس قوه قضائیه و رئیس مجلس وظیفه برگزاری فرآیند انتخاب رئیس جمهور جدید را به عهده دارند. این اصل نیز به صراحت معاون اول را واجد شرایط حضور در شورای مذکور دانسته است و سایر معاونت‌ها و وزراء، از چنین حقی برخوردار نیستند.

از دید تطبیقی این مسأله با فلسفه وجودی پست معاونت ریاست جمهوری در ایالات متحده آمریکا بسیار شباهت دارد؛ زیرا معاون رئیس جمهور در صورت خالی ماندن این پست به خاطر استعفا، عزل، ناتوانی یا مرگ رئیس جمهور تا پایان دوره ریاست جمهوری و در صورت عدم امکان موقتی و مقطعی انجام وظایف توسط رئیس جمهور، تا زمان بازگشت او به کار، جانشین وی شده و وظایف ریاست جمهوری را انجام می‌دهد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۵۰). با این تفاوت که معاون اول رئیس جمهور در ایران تنها به مدت محدود ۵۰ روز و تا انتخاب رئیس جمهور بعدی در این پست وجود دارد؛ اما معاون رئیس جمهور ممکن است تا پایان دوره ریاست جمهوری در این پست باقی بماند و از طرف دیگر در صورتی که موجبات کفالت رئیس جمهور فراهم شده و معاون اول عهده‌دار این امر

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشبینی شده وی ۳۳

گردد، دیگر رئیس جمهور به کار بازگردانده نمی‌شود؛ از فحوای اصل ۱۳۱ همین معنا به ذهن متبادر می‌شود و در واقع باید به فکر انتخاب رئیس جمهور جدید بود؛ اما در آمریکا امکان بازگشت رئیس جمهور به پست خود وجود دارد.

از طرف دیگر، از آنجا که معاون اول به وسیله رئیس جمهور انتخاب می‌شود و مورد تأیید مجلس شورای اسلامی نیست و مسئولیت سیاسی در برابر مجلس ندارد؛ لذا در هیأت دولت باید قائل به دو وضعیت برای وی شد تا اولویت وی نسبت به وزراء و سایر معاونان مشخص گردد: یکی اینکه در زمان حضور رئیس جمهور، اداره جلسات هیأت وزیران با خود رئیس جمهور است و در صورت حضور رئیس جمهور معاون اول مستقلاً دارای حق رأی در هیأت وزیران نیست و نسبت به وزیران اولیاتی ندارد. دیگر اینکه در غیاب و عدم حضور رئیس جمهور، مستفاد از اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی، تنها کسی که صراحتاً با موافقت رئیس جمهور اداره هیأت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را بر عهده دارد، معاون اول است و در زمان غیبت رئیس جمهور دارای حق رأی می‌باشد. در ماده ۳ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸ آمده است: «اعضای صاحب رأی دولت عبارتند از: رئیس جمهور، وزراء و معاون اول رئیس جمهور در زمانی که اداره جلسه هیأت دولت به عهده اوست.»؛ همین امر، جایگاه رفیعی را به معاون اول رئیس جمهور در مقایسه با وزراء و سایر معاونین می‌بخشد.

۳- شرایط انتخاب معاون اول رئیس جمهور

نصب و عزل معاون اول و شرایطی که نظام حقوقی ایران برای قائم مقامی و جانشینی رئیس جمهور پیش‌بینی نموده است، تابع شرایط خاصی است که در این قسمت به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۳. نصب و عزل معاون اول توسط رئیس جمهور

انتصاب و عزل معاون اول با حکم رئیس جمهور صورت می‌گیرد. گرچه قانون اساسی صراحتی در امر انتخاب معاون اول و عزل وی ندارد؛ اما اصل ۱۲۴ با تأکید بر اینکه: «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...»؛ این اختیار به رئیس جمهور اعطا شده که معاون اول خود را منصوب نماید. از طرف دیگر، رئیس جمهور در امر انتصاب معاون اول، نیازی به

تأیید مجلس هم ندارد؛ زیرا معاون اول تصدی وزارتخانه‌ای را در کشور بر عهده ندارد که نسبت به اداره آن و وظایف وزارتی حاصله از آن به مجلس پاسخگو و مسئول باشد. با توجه به آنچه بیان شد، از اصل مذکور چنین استفاده می‌شود که اولاً رئیس جمهور برای داشتن معاون مختار است و می‌تواند اساساً هیچ معاونی برای خود انتخاب نکند و همه وظایف قانونی را خودش انجام دهد و ثانیاً می‌تواند معاونان متعددی را برگزیند و در این زمینه محدودیتی ندارد؛ ثالثاً در صورت تعدد معاونان می‌تواند به هر کدام که مایل باشد، عنوان معاون اول بدهد و چنین معاونی با موافقت رئیس جمهور اداره هیأت دولت و ایجاد هماهنگی میان آنها را برعهده خواهد داشت؛ بنابراین اگر رئیس جمهور کسی را به معاون اولی انتخاب نمود، نمی‌تواند دیگری را مأمور اداره هیأت دولت نماید یا هماهنگی آن را به او بسپارد. بنابراین در ساختار قوه مجریه، عزل و نصب معاون اول، با رئیس جمهور است؛ اما نکته انتقادی که در این راستا به چشم می‌خورد، این مسأله است که معاون اول در غیاب رئیس جمهور چه عدم حضور موقت مثلاً در غیبت در جلسه هیأت وزیران و چه عدم حضور دائم، بنا به دلایل مطرح شده در اصل ۱۳۱ قانون اساسی، اختیارات بسیاری را دارا است؛ از جمله داشتن حق رأی در جلسه هیأت وزیران به جای رئیس جمهور، اداره جلسه هیأت وزیران، در اختیار داشتن کلیه وظایف و مسئولیت‌های رئیس جمهور به هنگام کفالت و ...؛ اما بابت انجام این امور به هیچ نهادی از جمله مجلس پاسخگو نیست و مسئولیتی ندارد و ممکن است اقدام خلاف قانونی از وی سر بزنند. هر چند در مورد عدم حضور موقت رئیس جمهور به عنوان مثال در جلسه هیأت وزیران، رئیس جمهور را باید مسئول و پاسخگوی اقدامات معاون اول دانست؛ اما در مورد عدم حضور دائم وی در سمت ریاست جمهوری بنا به دلایل پیش‌بینی شده در اصل ۱۳۱ مانند فوت، تکلیف چه خواهد بود؟ چرا که وظایف رئیس جمهور به معاون اول منتقل شده و هیچ قانونی درباره پاسخگویی وی تدوین نشده است. لذا به نظر می‌رسد مسئول دانستن رئیس جمهور به خاطر اقدامات خلاف قانون معاون اول، در نفس امر، رافع مسئولیت فرد نیست. بنابراین قانون‌گذار حداقل در چنین زمانی باید مسئولیت معاون اول را در قانونی به تصویب می‌رساند که در زمان کفالت رئیس جمهور و یا حتی غیاب وی بنا به مسئولیت‌هایی که ایفا می‌نماید در برابر نهادی همچون مجلس پاسخگو باشد. البته می‌توان به این نکته نیز اشاره کرد که محدود کردن مدت کفالت به پنجاه روز و ملزم کردن مقامات به برگزاری

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۳۵

انتخابات ظرف این مدت تنها تدبیر قانونی برای جلوگیری از تخلفات قانونی احتمالی توسط معاون اول است.

نکته حائز اهمیت دیگر در مورد انتخاب معاون اول این است که هیأت وزیران هیچ نقشی در انتخاب او ندارد و همچنین وظایف معاون اول از طریق مصوبات مجلس تعیین نمی‌شود بلکه رئیس جمهور شخصاً مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی او را مقرر می‌کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۲۹۷). این امر می‌تواند به نوعی زمینه مسئولیت این مقام را فراهم آورد؛ زیرا اگر مصوبه‌ای در مورد وظایف و اختیارات معاون اول به تصویب برسد، در این صورت چارچوب قانونی مشخصی داشته و در صورت تخلف از این اختیارات و وظایف قانونی، می‌توان وی را مسئول دانست.

۲-۳. الزام یا عدم الزام رئیس جمهور به نصب معاون اول

با توجه به اصول قانون اساسی و قرائن موجود در اصول ۱۲۴ و ۱۳۱ و ۱۳۲ به نظر می‌رسد انتخاب معاون اول توسط رئیس جمهور الزامی نیست و او می‌تواند برای خود معاون اول انتخاب نکند. در واقع، رئیس جمهور در این امر صلاحیت اختیاری دارد. اصل ۱۲۴ قانون اساسی در این خصوص مقرر داشته: «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...»، ابتدای اصل مذکور گرچه به صراحت نامی از معاون اول نبرده است؛ اما کلمه معاونان در این اصل عام و شامل معاون اول رئیس جمهور نیز می‌گردد؛ لذا ذکر کلمه «می‌تواند» به این معنی است که نصب معاون اول برای رئیس جمهور یک امر اختیاری است و او می‌تواند معاون اول هم نداشته باشد. از طرف دیگر، قرینه موجود در اصل ۱۳۱ نیز دلالت ضمنی دیگری بر مسأله یاد شده تلقی می‌گردد. در اصل مذکور پس از برشمردن شرایط قائم مقامی رئیس جمهور توسط معاون اول و پس از موافقت رهبری، مقرر شده که «... در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد، مقام رهبری فرد دیگری را به جای وی منصوب می‌کند» مستفاد از اصل یاد شده، این امر نشانه آن است که رئیس جمهور ممکن است، معاون اول برای خود انتخاب ننموده باشد که در این صورت رهبری فردی را برای کفالت رئیس جمهور پس از وقوع شرایط مذکور در اصل، منصوب می‌نماید. قرینه دیگر مبنی بر عدم الزام رئیس جمهور در خصوص نصب معاون اول مربوط به اصل ۱۳۱ است. اصل یاد شده مقرر نموده که «در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری

است...»؛ این اصل با ذکر کلمه «اختیارات رئیس جمهور بر عهده... یا فرد دیگری است» قرینه‌ای بر عدم الزام رئیس جمهور به نصب معاون اول تلقی می‌گردد. نتیجه آنکه رئیس جمهور ملزم به انتخاب فردی به عنوان معاون اول نیست و در این مسأله دارای صلاحیت اختیاری است. از زمان اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ تاکنون رؤسای جمهور عمدتاً دارای معاون اول بوده و بدون استثنا شخصی را به این سمت منصوب کرده‌اند. اما نکته‌ای که در این رابطه لازم به ذکر است، این مسأله می‌باشد که اختیاری بودن نصب معاون اول توسط رئیس جمهور با وظایف و اختیاراتی که در قانون اساسی برای این مقام در نظر گرفته شده به ویژه در مورد کفالت ریاست جمهوری به نظر همخوانی ندارد؛ چرا که از یک طرف گفته شده رئیس جمهور می‌تواند برای خود معاون اول انتخاب کند؛ اما در اصل ۱۳۱ صراحتاً کلیه اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور در دوران کفالت به وی سپرده می‌شود و وظایف بسیار مهمی مانند اداره هیأت وزیران و هماهنگی سایر معاونت‌ها و ... برای او در نظر گرفته شده است.

۴- جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور

کفالت اداری ترتیبی است که به موجب آن در غیاب متصدی شغلی شخصی دیگر به‌طور موقت انجام امور اداری مربوط به آن مقام را بر عهده می‌گیرد. بدون تصدی ماندن شغل و مقام اداری ممکن است، ناشی از فوت و بیماری و یا مسافرت مسئول آن و یا به علت عدم تعیین متصدی و مسئول باشد. در غیاب هر مقامی، معاون او به‌خودی‌خود کفیل آن مقام خواهد بود. هرچند برخلاف این اصل، صاحب‌مقام می‌تواند فرد دیگری را به‌جای معاون خود به‌عنوان کفیل خود انتخاب و معرفی نماید. حسب‌القاعده کفیل همه اختیارات صاحب‌مقامی را دارا می‌باشد که کفالت او را بر عهده گرفته مگر اینکه چیزی استثناء شده باشد. به همین جهت، کفیل مسئول تمام اعمالی است که در مدت کفالت او صورت گیرد. مضافاً اینکه وی فقط اعمالی را می‌تواند انجام دهد که متصدی قبلی برحسب وظایف خود انجام می‌داده والا انجام اعمالی که به‌طور متعارف جزء وظایف مقام نبوده یا مربوط به کارهای زمان کفالت نیست قانونی نخواهد بود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۴۷-۴۶)

در نظام حقوقی ایران نیز یکی از موارد پیش‌بینی شده در خصوص کفالت مقامات رده بالای تشکیلات سیاسی، کفالت رئیس جمهور است. رئیس جمهور، اصولاً خود مسئول انجام امور ریاست

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشبینی شده وی ۳۷

جمهوری است؛ اما این امر وقتی امکان‌پذیر است که وی همیشه به طور فعال در صحنه باشد. تجربه نشان داده است که رئیس جمهور، به طور موقت یا دائم و به طور اتفاقی و یا پیش‌بینی شده، ممکن است از صحنه خارج شود. لذا قانون اساسی مقرراتی و شرایطی را تحت عنوان کفالت رئیس جمهور پیش‌بینی نموده که چون بر مبنای آن شرایط، کشور از رئیس جمهور محروم می‌شود و از طرف دیگر، تا انتخاب رئیس جمهور جدید وظایف وی تعطیل‌بردار نیست؛ لذا ضرورت یک جانشین موقت برای تکفل این وظایف اجتناب‌ناپذیر است. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۸۱)

۱-۴. موجبات لزوم کفالت معاون اول رئیس جمهور به موجب قانون اساسی

در قسمت پیش رو شرایط و موجبات لزوم کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۱-۴. فوت رئیس جمهور

انسان موجودی فانی است و مرگ یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. یکی از موارد خروج قهری از خدمت دولت، فوت کارمند اداری می‌باشد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۳۰۹). رئیس جمهور نیز از بعد یک کارمند بلندپایه اداری، از این قاعده مستثنی نیست و هر زمان ممکن است به دلایل گوناگون فوت نماید. از آنجا که پست ریاست جمهوری به دلیل تداوم و استمرار امور و خدمات عمومی، تعطیل‌ناپذیر است؛ بنابراین در صورت فوت رئیس جمهور به هر دلیل اعم از مرگ طبیعی، مرگ در اثر حوادث یا سوانح و ... ضرورت وجود یک کفیل که وظایف وی را به عهده بگیرد، اجتناب‌ناپذیر است. بر این اساس اصل ۱۳۱ قانون اساسی، یکی از موجبات کفالت معاون اول را فوت رئیس جمهور قلمداد نموده است.

۲-۱-۴. عزل رئیس جمهور

در نظام حقوقی ایران عزل رئیس جمهور تابع تشریفات خاصی است. از آنجا که رئیس جمهور دارای مسئولیت‌های سیاسی و قانونی است؛ از نظر سیاسی، مجلس شورای اسلامی حق استیضاح رئیس جمهور را داشته و می‌تواند با اکثریت دوسوم آرای کل نمایندگان بر عدم کفایت سیاسی وی رأی بدهد و از نظر قانونی دیوان عالی کشور رئیس جمهور را به خاطر تخلف از وظایف قانونی محاکمه می‌نماید؛ اما در هر صورت، پیشنهاد عزل به مقام رهبری تسلیم می‌شود و آن‌گاه این مقام، با در

نظر گرفتن مصالح کشور، اقدام به عزل می‌نماید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۸-۷۷). از این رو، پس از آن که رئیس جمهور از سمت خود توسط رهبری عزل شد، طبیعتاً باید جانشینی داشته باشد که پست وی خالی نماند و وظایف و مسئولیت‌هایش را به عهده بگیرد. از این رو، اصل ۱۳۱ قانون اساسی، یکی دیگر از موجبات کفالت معاون اول را عزل رئیس جمهور از سمت خود عنوان نموده است.

۳-۱-۴. استعفای رئیس جمهور

یکی از موارد خروج از خدمت دولت، استعفا از سمت می‌باشد. قانون اساسی نیز از بعد یک کارمند بلندپایه اداری، به رئیس جمهور این حق را داده است که به طور ارادی از سمت خود استعفا دهد. به موجب اصل ۱۳۰ قانون اساسی: «رئیس جمهور استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده است به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد.» استعفای رئیس جمهور از جهت عالی بودن مقام و خطیر بودن وظائف وی که منجر به تعطیلی رکن اجرایی کشور خواهد شد، به نوبه خود از پیامدهای مهمی برخوردار است. از طرف دیگر، بدین لحاظ که مقام رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام کشور و به عنوان کسی که حکم ریاست جمهوری را تنفیذ و امضا نموده و همچنین عزل رئیس جمهور توسط این مقام صورت می‌گیرد؛ لذا ضرورت دارد تا خود نیز پس از بررسی آثار و مصالح جامعه، تقاضای رئیس جمهور را مبنی بر کناره‌گیری و استعفای از این مقام را بپذیرد یا رد نماید (ساعد و وکیل و عسکری، ۱۳۸۷: ۴۸۲)؛ از این رو در صورتی که مقام رهبری با استعفای رئیس جمهور موافقت نماید، در این صورت نیز ضرورت جانشینی که بتواند وظایف و مسئولیت‌های او را به عهده بگیرد احساس می‌شود. به همین دلیل، اصل ۱۳۱ استعفا را به عنوان یکی از موجبات کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول پیش‌بینی نموده است.

۴-۱-۴. غیبت رئیس جمهور

بدون تردید پس از مقام رهبری بالاترین پست در نظام سیاسی ایران ریاست جمهوری است که مجموعه گسترده‌ای از وظایف اداری و سیاسی را بر عهده دارد. نظر به گستردگی و اهمیت وظایف مقام ریاست جمهوری هر گونه غیبت وی می‌تواند باعث اختلال در اداره امور کشور و چه بسا بروز آشفتگی در مملکت گردد. از همین رو، شایسته است در غیبت رئیس جمهور هر چند که کوتاه باشد و حتی اگر به علت انجام یکی از وظایف مرتبط با مقام ریاست جمهوری مانند شرکت در اجلاس‌های بین‌المللی باشد، جانشین وی وظایفش را بر عهده بگیرد. از همین رو، قانون اساسی غیبت رئیس

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی ۳۹

جمهور را یکی از موارد تحقق کفالت رئیس جمهور دانسته است؛ اما متأسفانه قانون اساسی در این باره مبهم به نظر می‌رسد. اصل ۱۳۱ به صورت کلی در غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور با موافقت رهبر، معاون اول را به عنوان کفیل معرفی می‌کند.

در مورد این اصل چند نکته قابل تأمل به نظر می‌رسد: اول آنکه کلمه «بیش از دو ماه» بعد از کلمه «بیماری» آمده؛ اما احتمالاً منظور آن است که کلمه «غیبت» عطف به واژه «بیماری» شود و مدت دو ماه هم برای غیبت و هم بیماری ملاک عمل واقع شود. اگر چه مدت دو ماه برای نصب کفیل و انتخاب رئیس جمهور جدید مدت معقولی به نظر می‌رسد؛ اما قانون هیچ تکلیفی برای غیبت کمتر از دو ماه مشخص نکرده است و در صورتی که غیبت کمتر از دو ماه مثلاً پنجاه روز باشد، عملاً اداره قوه مجریه با مشکل جدی روبه‌رو خواهد شد. این مشکل زمانی حادث‌تر خواهد شد که غیبت رئیس جمهور عمدی و احياناً به قصد فشار به سایر نهادها و قوا باشد. شایسته بود، قانون‌گذار با توجه اهمیت موضوع برای هر نوع غیبتی تعیین تکلیف می‌کرد. به عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا معاون رئیس جمهور علاوه بر مواردی چون استعفا، عزل، ناتوانی یا مرگ رئیس جمهور در صورت عدم امکان موقتی و مقطعی انجام وظایف توسط رئیس جمهور، تا زمان بازگشت او به کار، جانشین وی شده و وظایف ریاست جمهوری را انجام می‌دهد. (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۵۰)

در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از غیبت رئیس جمهور به عنوان موجبی برای کفالت موقت معاون اول نام برده شده است. در این راستا ماده ۱۱۴ قانون مذکور، اعضای شورای عالی اداری را این گونه برشمرده که: «... ۱. رئیس جمهور (رئیس شورا) که در غیاب او معاون اول وی ریاست شورا بر عهده خواهد داشت...»؛ اما این موارد به صورت استثنا و در مورد بخش کوچکی از وظایف رئیس جمهور پیش‌بینی شده و شامل تمامی اختیارات و وظایف او نمی‌باشد.

اصل ۱۳۱ در مورد موقتی بودن یا عدم حضور کلی رئیس جمهور به عنوان یکی از موجبات لزوم کفالت وی، سخنی به میان نیاورده است؛ بنابراین کلمه غیبت در این اصل مبهم است و شرایط احراز و مدتی که غیبت تلقی می‌شود، نامشخص می‌باشد؛ چرا که نمی‌توان برای غیبت موقت همچون حضور رئیس جمهور در اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل یا عدم حضور وی در جلسات هیأت وزیران به دلیل مشغله محدود کاری مانند سفرهای استانی را موجبی برای کفالت او در نظر گرفت. نتیجه آنکه به نظر غیبت رئیس جمهور در اینجا به معنای عدم حضور کلی وی در پست ریاست

جمهوری است و احتمالاً هدف قانون‌گذار از این مسأله عطف‌شدن به کلمه «بیماری بیش از دو ماه» باشد که باز هم جای ابهام باقی خواهد ماند. نکته دیگری که حائز اهمیت است این است که غیبت رئیس جمهور در پست ریاست جمهوری را چگونه می‌توان احراز نمود؟ چه زمانی باید طول بکشد که غیاب رئیس جمهور موجب معرفی معاون اول به عنوان کفیل وی گردد؟ از طرف دیگر، چه نهاد یا مقامی باید غیبت و عدم حضور رئیس جمهور را احراز، اثبات نموده و در نهایت، حکم به غیبت را صادر کند؟ این مسائل از جمله مواردی هستند که در مورد شرط غیبت رئیس جمهور به عنوان یکی از شرایط لزوم کفالت، مغفول و مجهول مانده است و قانون‌گذار نیز قانونی در این راستا تدوین ننموده است که بتوان بر اساس آن به سؤالات و ابهامات یاد شده پاسخ مناسب ارائه داد.

۵-۱-۴. بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور

یکی دیگر از موجبات لزوم کفالت رئیس جمهور، بیماری است که به مدت بیش از دو ماه طول بکشد. به عبارت دیگر، رئیس جمهور چنانچه بیمار شده و این مدت بیش از دو ماه تمام به طول انجامد، در این صورت کفالت وی ضروری است؛ چرا که رئیس جمهور دیگر در محل خدمت حاضر نیست و بنا به اصل تداوم و استمرار خدمات عمومی، نباید جایگاه وی بدون متصدی باقی بماند و امور اجرایی کشور تعطیل شود. از همین رو، اصل ۱۳۱ با پیش‌بینی چنین شرطی، ضرورت کفالت رئیس جمهور را تبیین نموده است. در چنین شرایطی دو فرض متصور است: اول اینکه، فرض می‌شود بیماری رئیس جمهور بیش از دو ماه به طول انجامید و رئیس جمهور قبل از برگزاری انتخابات جدید بهبودی حاصل نمود و یا آنکه رئیس جمهور بعد از برگزاری انتخابات و تعیین رئیس جمهور جدید بهبودی حاصل نماید. در چنین حالتی، آیا رئیس جمهور سابق که وی نیز منتخب مردم است از کار برکنار می‌شود؟ به استناد اصل ۱۳۱ به محض احراز بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور، معاون اول با موافقت رهبری کفالت وی را به عهده می‌گیرد و باید به همراه رئیس قوه قضائیه و رئیس مجلس ترتیبی را اتخاذ نماید که ظرف ۵۰ روز رئیس جمهور جدید انتخاب گردد. در این صورت، تکلیف چیست؟ آیا رئیس جمهور که پس از مدت کمی بیش از دو ماه بهبودی حاصل نموده، دوباره به پست خویش بازگردانده می‌شود و یا اینکه پس از مدت بیش از دو ماه از پست خود برکنار و مستعفی شناخته می‌شود؟ نکته قابل ذکر دیگر اینکه چه نهادی باید بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور را احراز نماید؟ آیا این امر در بیمارستان خاص و زیر نظر وزارت بهداشت و درمان

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۴۱

صورت می‌گیرد یا اینکه یک نهاد سیاسی همچون مجلس شورای اسلامی بر این مسأله نظارت دارد؟ این ابهامات شایسته نظام سیاسی کشور نیست؛ زیرا ممکن است مسأله یاد شده روزی پیش آمده و خلأ قانونی متوجه کشور گردد.

۶-۱-۴. پایان مدت دوره ریاست جمهوری و عدم انتخاب رئیس جمهور جدید

به استناد اصل ۱۳۱ یکی دیگر از موجبات کفالت رئیس جمهور، زمانی است که دوره ریاست جمهوری به پایان رسیده و بنا به دلایلی رئیس جمهور جدید انتخاب نگردیده است. در این صورت برای آنکه فقدان رئیس جمهور در پست ریاست جمهوری موجب توقف امور اجرایی نگردد و خدمات عمومی مستمرا تداوم یابد، وجود یک جانشین برای رتق و فتق کردن امور اجرایی ضروری است. به همین دلیل، اصل ۱۳۱ معاون اول را به عنوان کفیل معرفی نموده است؛ اما نکته‌ای که در این جا قابل ذکر است، این مسأله می‌باشد که اصل مذکور پیش‌بینی نموده که ممکن است رئیس جمهور بنا به دلایلی هنوز انتخاب نشده باشد. حال سؤالی که به ذهن خطور می‌نماید این است که چه دلایلی موجب عدم انتخاب رئیس جمهور جدید شده است؟ این موانع تا چه حد می‌تواند بزرگ باشد که موجب ممانعت کشور برای انتخاب رئیس جمهور جدید شده است؟ مسلماً مانع مذکور همانند: جنگ، اشغال نظامی کشور و یا حوادثی چون: زلزله، سیل و ... در ابعادی وسیع شامل بیشتر مناطق کشور باید آنچنان پراهمیت و بزرگ باشد که امر مهمی همچون انتخابات ریاست جمهوری را به تعویق انداخته به طوری که دستگاه‌ها و نهادهای مجری انتخابات همچون وزارت کشور و شورای نگهبان به عنوان ناظر انتخابات را با مشکل مواجه نموده است. از طرف دیگر، فرض می‌شود که چنان شرایطی برای عدم برگزاری انتخابات ریاست جمهوری پیش آمده و به اصل ۶۷ قانون اساسی که مقرر نموده: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌گردد...» استناد می‌گردد؛ اما باید توجه نمود که اصل یاد شده اولاً درمورد انتخابات مجلس مقرر شده است. ثانیاً به فرض محال در صورت استناد به آن، یکی از شرایط اساسی آن یعنی پیشنهاد رئیس جمهور به خاطر آن که دوره وی به پایان رسیده، مفقود است. لذا این مسأله یکی از انتقادات وارده بر اصل یاد شده تلقی می‌گردد؛ چرا که انتظار می‌رفت قانون‌گذار با تدوین و تصویب قانون عادی به دقت موانع مذکور را برمی‌شمرد و ابهامات حاصل از اصل را با شفاف‌سازی برطرف

می‌کرد؛ زیرا یکی از وظایف قوانین عادی این است که کلی نگرى اصول قانون اساسی با جزئیات بعدی پیش‌بینی نمایند.

۲-۴. رعایت شرایط و محدودیت‌های دوره کفالت رئیس جمهور

پس از آن که موجبات کفالت برای رئیس جمهور احراز شد و معاون اول عهده‌دار این امر گردید، شرایط و محدودیت‌هایی وجود دارند که در این زمینه باید رعایت شوند. از همین رو، در این قسمت به این شرایط و استثنائات پرداخته می‌شود:

۱-۲-۴. انجام کلیه وظایف و اختیارات رئیس جمهور توسط معاون اول و ابهام در زمینه مسئولیت وی نخستین شرط برای معاون اول در دوران کفالت رئیس جمهور به عهده‌گیری تمام وظایف و اختیارات این مقام می‌باشد و معاون اول حق ندارد به هر بهانه‌ای از تکالیف و وظایف مذکور شانه خالی کند. بنا به قرینه اصل ۱۳۱، چنانچه موارد لزوم کفالت رئیس جمهور پیش آید و معاون اول با موافقت رهبری به جای وی قرار بگیرد؛ در این صورت کلیه اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور به وی منتقل می‌گردد؛ زیرا اصل یاد شده اولاً هیچ وظیفه خاصی را از این امر مستثنی نکرده و حتی فهرستی از اختیارات و وظایفی که می‌تواند خاص معاون اول باشد، در این برهه زمانی ارائه نداده است و ثانیاً گرچه به صراحت از کلمه «همه» وظایف و مسئولیت‌های رئیس جمهور نامی نبرده؛ اما با ذکر کلمه عام «اختیارات و مسئولیت‌های وی (رئیس جمهور)» به نوعی بر این مسأله صحه گذاشته است. از این رو، اختیارات و وظایف مربوط به رئیس جمهور از جمله ریاست هیأت وزیران (اصل ۱۳۴)، توشیح قوانین و عهدنامه‌ها (اصل ۱۲۳ و ۱۲۵)، مسئولیت اقدامات وزیران (اصل ۱۳۴)، اعزام و پذیرش سفیران خارجی (اصل ۱۲۸)، اعطای نشان‌های دولتی (اصل ۱۲۹)، ریاست شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶) و ... را معاون اول در دوران کفالت رئیس جمهور به عهده دارد؛ اما سؤالی که در اینجا پیش می‌آید، این است که در برابر اختیارات مذکور، آیا معاون اول در دوران کفالت همچون رئیس جمهور در برابر رهبر، ملت و مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد؟ آیا کفیل که تمام اختیارات و وظایف رئیس جمهور را مطابق اصل ۱۳۱ به عهده دارد، متقابلاً مسئولیتی مشابه رئیس جمهور هم در مورد وی صادق است؟ در پاسخ باید اظهار نمود که اگر قائل به این مسأله باشیم که در دوران کفالت معاون اول کلیه وظایف و اختیارات رئیس جمهور را به عهده می‌گیرد، در این صورت، مسئولیت وی در برابر رهبر، ملت و مجلس هم قاعداً باید محرز گردد؛ اما با توجه به

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۴۳

کوتاه بودن دوران کفالت او و جمله ذکر شده در اصل ۱۳۱ که باید «شورایی متشکل از رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و معاون اول و ... باید ترتیبی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف مدت ۵۰ روز، رئیس جمهور جدید انتخاب گردد» این امر غیرمنطقی به نظر می‌رسد و در این زمینه هیچ قرینه قانونی چه در قانون اساسی و چه در قانون عادی وجود ندارد؛ زیرا اولاً معاون اول برخلاف معاون رئیس جمهور در ایالات متحده آمریکا منتخب از ناحیه مردم نیست؛ چرا که در این کشور هیأت انتخابیه همزمان هم رئیس جمهور و هم معاون وی را طی انتخابات برمی‌گزینند ولی معاون اول رئیس جمهور در ایران، منتخب شخص رئیس جمهور بوده و مورد تأیید هیچ نهاد دیگری از جمله مجلس هم نیست؛ بنابراین فرض مسئولیت وی در برابر ملت، مشابه آنچه در اصل ۱۲۲ برای رئیس جمهور پیش‌بینی شده، عملاً منتفی است. اگر گفته شود که مسئولیت وی در برابر رهبر با توجه به قرینه اصل ۱۳۱ در زمینه «موافقت رهبری» محقق می‌شود. در پاسخ باید اظهار نمود که در این زمینه هیچ قانونی وجود ندارد و اینکه آیا رهبر می‌تواند معاون اول را مشابه رئیس جمهور پس از رأی دیوان عالی مبنی بر تخلف از وظایف قانونی یا رأی مجلس در خصوص عدم کفایت سیاسی، عزل کند؟ هیچ مستند قانونی در این راستا وجود ندارد. در مورد مسئولیت معاون اول در برابر مجلس شورای اسلامی هم جای تردید وجود دارد؛ به بیان دیگر، در این مورد خلأ قانونی وجود دارد و هیچ قانونی به مسئولیت وی در برابر مجلس اشاره نکرده است. شاید دلیل این مسأله را بتوان به موقتی بودن دوران حضور وی در پست ریاست جمهوری استناد داد.

۲-۴. موافقت رهبری

یکی از مهم‌ترین شرایط و شاید بتوان گفت مهم‌ترین شرط برای معاون اول برای کفالت رئیس جمهور، موافقت مقام رهبری است. به بیان دیگر، معاون اول باید موافقت مقام رهبری را در این مسأله با خود داشته باشد در غیر این صورت واجد شرایط نخواهد بود. به اعتقاد نگارندگان دلیل این مسأله را شاید بتوان با امر تنفیذ حکم ریاست جمهوری پس از انتخابات توسط رهبری به استناد بند ۹ اصل ۱۱۰، مسئولیت رئیس جمهور در برابر رهبری به استناد اصل ۱۲۲، تقدیم استعفای رئیس جمهور به رهبری به استناد اصل ۱۳۰، قیاس نمودن معاون اول یا فردی که به جای رئیس جمهور کفیل امور اجرایی کشور می‌گردد، مشابه رئیس جمهور مسئولیت‌های مذکور را زیر نظارت رهبری به انجام برساند. به همین دلیل، قانون اساسی، شرط مهم موافقت رهبری را در اصل ۱۳۱ برای معاون

اول و فرد دیگر، پیش‌بینی نموده است. بنابراین چنانچه موجبات کفالت رئیس جمهور به وقوع بپیوندد؛ اما معاون اول موافقت رهبری را برای کفالت رئیس جمهور کسب ننماید، عملاً قانون اساسی نقض شده و امور و وظایفی که معاون اول در این راستا به انجام رسانده است، غیرقانونی است؛ لذا موافقت رهبری جز لاینفک و مهم‌ترین مسأله کفالت رئیس جمهور به نظر می‌رسد؛ از دقت در اصل ۱۳۱ همین معنا به ذهن متبادر می‌گردد.

۳-۲-۴. موقتی بودن دوره کفالت معاون اول

بنا به قرینه اصل ۱۳۱ قانون اساسی، دوران کفالت معاون اول محدود بوده و حداکثر ۵۰ روز از تاریخ شروع فعالیت برای انتخاب رئیس جمهور جدید به طول می‌انجامد. این مورد یکی از موارد تفاوت معاون اول رئیس جمهور با معاون رئیس جمهور آمریکا تلقی می‌شود؛ زیرا هم حضور دائم بر مسند ریاست جمهوری و هم حضور موقت وی در دوران کفالت و جانشینی رئیس جمهور آمریکا، پیش‌بینی شده است. در آمریکا اگر معاون رئیس جمهور در دوره ریاست جمهوری به هر دلیلی از کار کناره گیرد، جانشین وی توسط رئیس جمهور و با تصویب هر دو مجلس با اکثریت آراء انتخاب می‌گردد. در این فرض، در صورت مرگ رئیس جمهور و طبق قاعده فوق‌الذکر، معاون وی تا پایان دوره عهده‌دار پست ریاست جمهوری خواهد بود؛ یعنی رئیس جمهوری که منتخب مردم نیست (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۵۱-۱۵۰)؛ بنابراین با توجه به آنچه گفته شد، به اعتقاد نگارندگان، یکی از دلایل محدودیت دوران کفالت معاون اول احتمالاً این مسأله است که وی منتخب مردم نیست و این امر در مقایسه با قانون اساسی ایالات متحده یک امتیاز تلقی می‌شود.

۴-۲-۴. محدودیت‌ها و استثنائات قانونی زمان کفالت رئیس جمهور

به استناد اصل ۱۳۲ در مدتی که اختیارات رئیس جمهور به عهده معاون اول ... است، محدودیت‌هایی وجود دارد که نمی‌توان در این برهه بدان مبادرت نمود این محدودیت‌ها عبارتند از: اینکه نمی‌توان وزراء را استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی اقدام نمود که هر کدام توجیه خاص خود را دارند. از این رو، در این قسمت محدودیت‌های و استثنائات قانونی مذکور در زمان کفالت معاون اول بررسی می‌گردد:

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۴۵

۱-۴-۲-۴. عدم استیضاح و ندادن رأی عدم اعتماد به وزرای دولت

در این خصوص باید اظهار نمود که به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران حقوق عمومی چون کشور در وضعیت عادی قرار ندارد و این امکان وجود دارد که بر اثر استیضاح وزرا با رأی عدم اعتماد نمایندگان مجلس از سمت خود عزل گردند، از طرف دیگر در این مدت کوتاه (۵۰) روز معرفی وزرای جدید (که معلوم نیست رئیس جمهور جدید آینده آنها را مجدداً انتخاب کند) مقرون به صلاح نمی‌باشد، لذا امور و مصالح کشور به دلیل فقدان وزیر ممکن است با تعطیلی و توقف مواجه گردد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۸۳). از همین رو، اصل ۱۳۲ با پیش‌بینی مورد مذکور سعی در حفظ و تداوم امور اجرایی کشور داشته است؛ اما ذکر چند نکته در این راستا حائز اهمیت است: اولاً وقتی که معاون اول اختیارات و وظایف رئیس جمهور را به عهده می‌گیرد، به استناد اصل ۱۳۱ کلیه اختیارات وی به معاون اول منتقل می‌گردد؛ یعنی هنگامی که وزارتخانه‌ای بدون وزیر می‌شود، حق انتخاب سرپرست موقت را به مدت سه ماه دارد؛ بنابراین عزل وزیر به دلیل رأی عدم اعتماد نمایندگان مجلس نباید این نگرانی را به وجود آورد که امور اجرایی کشور با تعطیلی مواجه شود. ثانیاً در صورتی که در دوران کفالت معاون اول وزیری با تخلفات مختلف موجب تشویش اذهان عمومی و خدشه‌دار شدن وجهه نظام سیاسی کشور گردد؛ آیا مجلس نباید همچنان به استناد اصل ۱۳۲ وی را استیضاح یا به وی رأی عدم اعتماد دهد؟ از این رو، به نظر می‌رسد قانون‌گذار باز هم راه‌حل قانع‌کننده‌ای را با تصویب قوانین عادی در این خصوص مقرر نکرده است تا بدین وسیله با ذکر استثنائاتی ابهام ایجاد شده را برطرف نماید.

۲-۴-۲-۴. عدم اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی و همه‌پرسی

به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران و به استناد اصل ۱۳۲، اقدام به همه‌پرسی و یا تجدیدنظر در قانون اساسی از جمله اموری است که در مدت کوتاه کفالت، انجام آن ضروری نیست. از طرف دیگر، در این مدت جامعه در التهاب تعیین رئیس جمهور جدید به سر می‌برد و اوضاع، حالت عادی لازم را برای امور مذکور نخواهد داشت (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۸۳)؛ بنابراین در مدت کفالت معاون اول نمی‌توان به همه‌پرسی اقدام کرد و یا در قانون اساسی تجدیدنظر نمود. از طرف دیگر، فرض می‌شود که به استناد اصل ۱۷۷ مراحل بازنگری و اصلاح در قانون اساسی به اتمام رسیده و مصوبات شورای بازنگری به تأیید و امضای مقام رهبری پیش از دوران کفالت رئیس جمهور رسیده و تنها مرحله باقی

مانده، مراجعه به آرای عمومی و تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی است و به خاطر آنکه اصل ۱۳۲ همه‌پرسی در دوران کفالت معاون اول را منع نموده نمی‌توان به این امر اقدام نمود. در این صورت تکلیف چیست؟ آیا باید منتظر ماند که حدود ۱۰۰ روز بگذرد و رئیس‌جمهور جدید انتخاب شده و پس از آن مبادرت به همه‌پرسی نمود؟ به نظر می‌رسد، پاسخ به سؤال فوق مثبت می‌باشد و بازنگری قانون اساسی در هر مرحله باشد تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید متوقف می‌شود.

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

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

۱-۵. نظارت سلسله مراتبی

سازمان‌ها و مقامات اداری مرکزی (قدرت مرکزی) بر اجزاء، ادارات و کارکنان خود نظارت دارند که این نظارت به نظارت درون سازمانی نیز مشهور است. یعنی مقامات و سازمان‌های اداری بر ادارات و کارکنان آن در چهارچوب سازمان خود نظارت می‌کنند. مهم‌ترین نوع کنترل اداری از طریق سلسله مراتب اداری اعمال می‌شود. کنترل سلسله مراتبی نظامی است که در آن مقامات مافوق بر کارکنان مادون خود دستور می‌دهند و بر آنها نظارت می‌کنند و کارکنان مرئوس مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مافوق خود هستند. این نظارت نسبت به کارکنان سازمان‌های اداری کشور از طریق عزل و نصب کارکنان مرئوس توسط مافوق و تعیین تکلیف کارکنان اعمال می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۴۴-۱۴۳). این نوع نظارت هر چند به صراحت در مورد معاون اول پیش‌بینی نشده است؛ اما با توجه به فحوای اصل ۱۲۴ از آنجا که عزل و نصب وی به عهده رئیس‌جمهور بوده و تعیین تکلیف در مورد اداره هیأت وزیران و هماهنگی سایر معاونت‌ها که در اصل یاد شده برای معاون اول پیش‌بینی شده است، با موافقت رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد، بنابراین او اصولاً تحت نظارت و امر رئیس‌جمهور و از نظر سلسله مراتبی تحت کنترل او تلقی می‌گردد؛ لذا در برابر رئیس‌جمهور مسئول می‌باشد. با توجه به نظارت سلسله مراتبی رئیس‌جمهور بر معاون اول، می‌توان موارد زیر را از آن نتیجه گرفت:

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۴۷

۱. کنترل‌کننده و کنترل‌شونده دارای یک شخصیت حقوقی عمومی است (دولت)؛ ۲. رابطه کنترل‌کننده و کنترل‌شونده سلسله مراتبی است (رئوسی و مرئوسی)؛ ۳. کنترل اصل است مگر آنکه مواردی استثناء شود؛ ۴. قلمرو کنترل وسیع است و اعمال حقوقی و مادی را شامل می‌گردد؛ ۵. شکایت قضایی از کنترل، محدود است (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۶۲). سوآلی که در این راستا پیش می‌آید این است که با توجه به اینکه قوه مجریه ایران دو رکنی است؛ یعنی متشکل از رهبری و ریاست جمهوری است و کلیه سازمان‌ها و امور اجرایی از این ارکان ناشی می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۶۷) و اینکه به استناد اصل ۱۱۰ عزل رئیس جمهور به رهبری سپرده شده و به موجب اصل ۱۲۲ در برابر رهبر مسئول اقدامات خود است؛ آیا می‌توان قائل به نظارت سلسله مراتبی رهبر بر معاون اول هم بود یا خیر؟ در پاسخ باید اظهار نمود که هیچ مستند قانونی در این زمینه وجود ندارد و در هیچ قانونی به نظارت سلسله مراتبی رهبری بر معاون اول اشاره نشده است؛ اما در سال ۱۳۸۸ مقام رهبری طی یک حکم حکومتی به رئیس جمهور وقت، انتصاب معاون اول را ملغی اعلام نمودند.^۱ بنابراین می‌توان این مورد را نوعی نظارت سلسله مراتبی به حساب آورد که بر اساس آن مقام رهبری به موجب ریاست فائده‌ای که بر قوه مجریه دارد و رئیس جمهور به استناد اصل ۱۱۳ صرفاً پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور تلقی می‌شود، لذا از اختیار خود برای عزل معاون اول استفاده نمودند.

۲-۵. مسئولیت کیفری (جرم عادی - جرم سیاسی)

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

۱. بنگرید به نامه رهبری به رئیس جمهور در مورد آقای اسفندیار رحیمی مشایی قابل مشاهده در سایت:

<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=7495>

آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲). پس از حضور در دادگاه و محاکمه، مانند سایر اشخاص مجازات خواهند شد و در مورد جرائم سیاسی، رسیدگی به اتهامات وزرا مانند سایر اشخاص با حضور هیأت‌منصفه برگزار خواهد شد (ماده ۱ قانون هیأت منصفه مصوب ۱۳۸۲). بر این اساس چنانچه معاون اول مرتکب جرائم عادی همچون سرقت، اختلاس و ... گردد، با اطلاع مجلس شورای اسلامی، این جرائم در دادگاه‌های دادگستری رسیدگی می‌گردد. بنابراین همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، معاون اول نیز همانند سایر افراد جامعه، مسئول می‌باشد و در صورت ورود اتهام به وی، در دادگاه‌های عمومی قابل محاکمه است. تنها وجه تمایز موجود در اصل مذکور، ضرورت اطلاع مجلس می‌باشد. این اطلاع، بدون آنکه بر مراتب دادرسی کوچک‌ترین تأثیری داشته باشد، می‌تواند مجلس را در جریان امر قرار دهد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۳۳)؛ اما سؤالی که در این راستا به ذهن خطور می‌نماید این است که اطلاع مجلس از جریان رسیدگی معاون اول چه سودی می‌تواند داشته باشد؛ زیرا وزراء یا رئیس‌جمهور چنانچه در مورد جرائم عادی محکوم گردند، در صورت لزوم می‌توان آنان را در مجلس مورد استیضاح قرار داد و لیکن معاون اول که در اصل یاد شده هم ردیف وزراء و رئیس‌جمهور ذکر شده است، در برابر مجلس مسئولیت سیاسی ندارد که بتوان وی را استیضاح نمود؛ بنابراین به خاطر فقدان مسئولیت اطلاع مجلس هم ضرورتی ندارد؛ اما نکته بسیار مهم دیگر در مورد ارتکاب جرم توسط معاون اول، جرائم سیاسی است. قانون‌گذار اساسی در مورد اتهامات سیاسی معاون اول مشابه وزراء، با سکوت روبروست. قانون اساسی به طور عام در اصل ۱۶۸ در مورد جرم سیاسی مقرر نموده که «رسیدگی به جرائم سیاسی ... علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد...». این اصل به طور عمومی رسیدگی به جرائم سیاسی همه اشخاص اعم از معاون اول و ... در دادگاه‌های دادگستری پیش‌بینی نموده و تعریف جرم سیاسی و مصادیق آن را به قانون عادی محول کرده است. بالاخره در سال ۱۳۹۲ پس از سال‌ها سکوت در این مورد طرحی در صحن مجلس با نام جرم سیاسی مطرح شد و در سال ۱۳۹۴ به تصویب مجلس رسید. ماده ۲ قانون مذکور مقرر نموده که جرائم زیر در صورت انطباق با شرایط مقرر در ماده (۱) این قانون جرم سیاسی محسوب می‌شوند:

الف. توهین یا افتراء به رؤسای سه قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونان رئیس‌جمهور، و ... نکته جالب توجه این است که قانون مزبور، صرفاً در جایگاه مدعی به معاون اول

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۴۹

نگریسته و توهین و افتراء را به وی از جمله مصادیق جرم سیاسی برشمرده است؛ اما هیچ اشاره‌ای به اینکه اگر خود معاون اول در حین خدمت مرتکب جرم سیاسی گردد، در این صورت تکلیف چیست؟ مثلاً اگر معاون اول توهین یا افتزایی به مقامات مذکور در ماده نماید، آیا مانند افراد عادی محاکمه می‌گردد یا خیر؟

۳-۵. مسئولیت مدنی

معاون اول نیز مشابه همه کارمندان دولت و وزراء، ممکن است خسارت و ضرر و زبانی را متوجه دولت یا اشخاص ثالث نماید. اگر نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی و عدالت باشد، مسئولیت دولت محرز است. بنابراین جبران خسارت، تکلیف دولت و حق خسارت‌دیدگان است (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۳۲). این نوع مسئولیت در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است؛ اما به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و ... که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد؛ در این صورت، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود». مسلماً منظور از کارمندان دولت در این ماده شامل معاون اول رئیس جمهور هم می‌گردد و چنانچه معاون اول عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نماید، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده است. نکته قابل ذکر در این خصوص آن است که این ماده مسئولیت مدنی دولت را تنها در مقام اعمال تصدی پذیرفته است و دولت در اعمال حاکمیت مسئولیتی ندارد، به بیان دیگر، چنانچه معاون اول خسارتی به شخصی وارد نموده و به استناد اینکه در مقام انجام اعمال حاکمیت بوده و خسارت وارد شده است، مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود.

۴-۵. تکلیف به نداشتن شغل دولتی دیگر

انجام اعمال سیاسی و اداری ارتباط و تأثیر همه جانبه‌ای بر کل امور و شئون جامعه دارد. در این راستا، قانون اساسی برای احتراز از مفاسد احتمالی اعمال مذکور، به موجب بند ۱۰ اصل ۳ ایجاد نظام

اداری صحیح را یکی از وظایف دولت می‌داند. خطوط اصلی نظام سیاسی و اداری کشور مبتنی بر تفکیک قوا است که حکمت نهفته در آن، جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن می‌باشد. سپردن مشاغل متعدد به مسئولان یکی از عوامل مهمی است که خطر فساد اداری را به دنبال دارد. تجربه نشان داده است که شغل‌های گوناگون و متعدد قدرت بیشتری را به دنبال دارد؛ به همین جهت، اصل جمع ممنوعیت مشاغل سیاسی و یا ممنوعیت جمع مشاغل اداری و اساسی، در حقوق اساسی کشورها مقرر شده است (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۴). به همین خاطر، اصل ۱۴۱ قانون اساسی تکلیفی را بر معاون اول رئیس جمهور بار نهاده که مطابق آن وی نمی‌تواند بیش از یک شغل دولتی داشته باشد تا جایی که مقرر نموده: «... معاونان رئیس جمهور... نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند...». در این اصل هر چند به صراحت از معاون اول نامی برده نشده؛ اما کلمه معاونان رئیس جمهور عام بوده و شامل معاون اول هم می‌گردد، لذا معاون اول نمی‌تواند دو شغل دولتی داشته باشد و این ممنوعیت تکلیفی برای وی به حساب می‌آید؛ اما ضمانت اجرای این اصل چیست و چنانچه معاون اول از این امر تخلف نماید، چه ضمانتی وجود دارد تا به تخلف وی رسیدگی و مجازات آن به چه صورت است؟ در پاسخ باید اظهار نمود که قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید و برای متخلف مجازات‌های انفصال موقت از ۶ ماه تا ۱ سال و یا انفصال دائم و استرداد وجوه دریافتی، برای آمر مجازات انفصال موقت از ۶ ماه تا ۱ سال و برای مسئولان ذی‌حسابی و مالی پرداخت‌کننده حقوق و مزایای شغل دولتی، مجازات انفصال موقت از ۲ ماه تا ۶ ماه صادر خواهد شد. (تبصره‌های ۵، ۶ و ۷ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل)؛ بنابراین معاون اول چنانچه از حکم تکلیفی اصل ۱۴۱ تخلف نماید و یا آمر و صادرکننده حکم دو شغل دولتی باشد، مجازات‌های پیش‌بینی شده فوق در مورد وی اعمال می‌گردد.

۵-۵. تکلیف به عدم افزایش دارایی در فاصله آغاز و پایان خدمت (مسئولیت مالی)

یکی دیگر از تکالیفی که به موجب اصل ۱۴۲ متوجه معاون اول رئیس جمهور است، تکلیف به عدم افزایش دارایی خود در زمان قبل و بعد از خدمت در دولت، شامل همسر و فرزندان می‌باشد؛ چرا که معاون اول نیز مشابه وزراء در مقام ایفای وظایف خود با امور مالی فراوان مانند اموال دولتی و ... سروکار دارد و سوءاستفاده دور از ذهن نیست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۳۴). در این خصوص، اصل ۱۴۲

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشینی شده وی ۵۱

مقرر داشته که «دارایی ... معاونان رئیس جمهور ... همسر و فرزندان ... قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد». بنابراین دارایی معاون اول، همسر و فرزندان به مثابه سایر معاونت‌ها، توسط رئیس قوه قضائیه مورد بررسی قرار می‌گیرد تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد. آشکار است که نظام حقوق اساسی کشور در پی اعمال نظارت مالی بر بالاترین مقام‌های اجرایی کشور بوده و این امر بر عهده بالاترین مقام قضایی نهاده است. به این وسیله قوه قضائیه صلاحیت نظارت مالی بر گردانندگان اصلی قوه مجریه و از جمله معاون اول را می‌یابد. رسیدگی به وضعیت مالی ایشان البته یک امر فنی و پیچیده است که منطقاً باید به دست کارشناسان منصوب یا مشاور رئیس قوه قضائیه انجام شود (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۲۳)؛ اما سؤالی که در این خصوص پیش می‌آید این است که چنانچه معاون اول از حکم اصل یاد شده تخلف نماید چه ضمانت اجرایی برای زیر بار مسئولیت کشاندن وی وجود دارد؟ و چه سازوکاری در این راستا از سوی رئیس قوه قضائیه اعمال می‌گردد؟ در پاسخ باید خاطر نشان ساخت که از زمان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تا این اواخر قانون جامعی در این خصوص به تصویب قانون‌گذار نرسیده بود و موجب بروز تخلفاتی در این زمینه گردید؛ اما اخیراً در سال ۱۳۹۴ قانونی با عنوان رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی به تصویب رسید که به موجب ماده ۱: «مقامات تعیین شده در اصل یک‌صد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان‌شان را مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتداء و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی به اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من غیرحق اقدام می‌نماید» و ماده ۲ هم مقرر نموده: «به منظور افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل، در قالب خود اظهاری به قوه قضائیه است»؛ بنابراین با توجه به مواد فوق، معاون اول رئیس جمهور موظف است فهرست دارایی خود، همسر و فرزندان را در ابتدا و انتهای خدمت به رئیس قوه قضائیه گزارش دهد. به موجب ماده ۴ همین قانون صورت دارایی افراد مشمول و از جمله معاون اول شامل موارد زیر است:

۱. کلیه اموال غیرمنقول و حقوق دارای ارزش مادی؛ ۲. مطالبات و دیون؛ ۳. سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار؛ ۴. موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و نظایر آن؛ ۵. هر گونه منبع درآمدی مستمر.

نتیجه‌گیری

معاون اول رئیس جمهور در ساختار نظام سیاسی کشور از اهمیت و نقش ویژه‌ای برخوردار است و قانون‌گذار وظایف متنوع و حساسی را چه در زمان حضور رئیس جمهور و چه در نبود وی برای او در نظر گرفته است؛ اما متأسفانه پیرامون همین وظایف و نقش این مقام سؤالات و ابهامات جدی وجود دارد و به نظر می‌رسد، قوانین و مقررات موجود در این باره از نوعی نقص رنج می‌برند که ریشه آن تعارضات و کلی‌نگری‌های موجود در قانون اساسی است که به موجب قوانین عادی شفاف‌سازی نشده‌اند؛ چرا که قانون اساسی از جهتی انتخاب این مقام توسط رئیس جمهور را اختیاری دانسته؛ اما از طرف دیگر، وظایف حساس و گسترده‌ای برعهده او قرار داده شده است. با این حال، مقتضای ذات قانون اساسی پاسخ‌گویی به تمامی ابهامات و جزئیات امور نمی‌باشد و از این رو، از قانون‌گذار عادی انتظار می‌رود با تصویب قانونی جامع به تبیین نقش و جایگاه معاون اول رئیس جمهور و همچنین بررسی حدود وظایف و مسئولیت‌های وی بپردازد. آنچه که اهمیت و ضرورت این موضوع را برجسته‌تر می‌کند از طرفی مسئولیت سنگین معاون اول به عنوان کفیل ریاست جمهور در زمان نبود وی است که معاون اول را در رأس هرم اداری و سیاسی کشور قرار می‌دهد و از طرف دیگر، عدم مسئولیت وی در مقابل مجلس و مردم و همچنین ابهام جدی در مورد مسئولیت او در مقابل سایر نهادها همچون دیوان عالی کشور می‌باشد.

مقاله ۲. جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیشبینی شده وی ۵۳

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

- کتاب‌ها

اردبیلی، محمدعلی (۱۳۸۰)؛ حقوق جزای عمومی، ج ۲، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
انصاری، ولی‌اله (۱۳۸۶)؛ کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: نشر میزان.
امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، جلد ۱، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.
راسخ، محمد (۱۳۹۰)؛ نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دراک.
ساعت وکیل، امیر، عسکری، پوریا (۱۳۸۷)؛ قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات سمت.
عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)؛ کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
هاشمی، محمد (۱۳۸۶)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ چهاردهم، تهران: نشر میزان.

هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۷)؛ حقوق اساسی تطبیقی، چاپ اول، تبریز: انتشارات آیدین.

ب. قوانین و مقررات

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری مصوب ۱۳۶۸
قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶
قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۱۳۷۳
قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴
آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸

منابع انگلیسی

- 1- Radcliffe, Robert C. (1997); *Investment: Concepts, Analysis, Strategy*. Addison-Wesley Educational Publishers, Inc.
- 2- Mcneil, Alexander J (2005); *Quantitative risk management: concepts, techniques and tools*. Princeton University Press.