

تحلیل اصل ۱۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد شریف^۱

چکیده

اصل ۱۲۷ یکی از اصولی است که در اصلاحات ۱۳۶۸ به قانون اساسی افزوده شد. با توجه به اینکه صلاحیت شورای بازنگری قانون اساسی در موارد معینی محدود بوده است، لذا ورود این شورا به بررسی و تصویب اصل ۱۲۷ از حیث صلاحیت از پیش تعیین شده شورای مزبور، نامعین است. از طریق اصل ۱۲۷، رئیس جمهور توانسته است با تصویب هیأت وزیران برخی از وظایف و مسئولیت‌های خود را به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی منتقل نماید و عیناً، رغم قیود پیش‌بینی شده در این اصل یعنی «در موارد خاص» و «برحسب ضرورت» که اقتضای پرداختن به امور موقتی و غیرمستمر را دارد، دست به ایجاد نهادهای دائمی تخصیص دهد. در عین حال، ضرورت تصویب این اصل نیز با توجه به اینکه دولت در اجرای اصل ۱۳۸ می‌تواند برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار نماید، محل پرسش است و به هر حال، از طریق اصل ۱۲۷ برخی از اصول قانون اساسی، موضوعیت خود را از دست داده‌اند.

واژگان کلیدی: شورای بازنگری، تصویب‌نامه، نمایندگان ویژه، ستاد پشتیبانی تنظیم بازار، شورای نگهبان

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.

مقدمه

دستگاه‌های عهده‌دار اداره امور جوامع بشری برای تأمین امنیت و رفاه جامعه‌ای که مدیریت آن را بر عهده گرفته‌اند، قبل از هر چیز به نظم جامعه اندیشیده و به آن می‌پردازند. دستیابی به نظم مطلوب از طریق قوانین لازم‌الاجرا میسر می‌شود و از این طریق عبارت «نظم عمومی» وارد ادبیات حقوقی شده است. نظم عمومی در وضعیتی که حکومت برآمد اراده اکثریت جامعه باشد و اقلیت نیز قربانی اراده اکثریت نگردد، مطلوب است و قوانین موجود چنین نظم‌ی از سوی مردم بدون نیاز به اعمال زور مشروع، به اجرا درمی‌آید. با این حال، تحقق چنین وضعی منوط به انتساب وصف نمایندگی به قانونگذاران است. چنانکه قانونگذاران واجد این وصف نباشند، قوانین لازم‌الاجرای می‌تواند به تصویب برسد که ضرورتاً برآمد اراده اکثریت جامعه نباشد. در این وضعیت اجرای این فرامین از سوی مردم یقینی نیست و حکومت بر آن می‌شود که مردم را وادار به اطاعت کند تا نظم را برقرار سازد. می‌توان نتیجه گرفت که چنین نظم‌ی مطلوب مردم نیست و نباید توقع داشت که مردم آن را بپذیرند.

چگونه می‌توان از تحمیل نظم‌ی بر جامعه که مطلوب مردم نیست، پرهیز نمود؟ یکی از این روش‌ها محصور نمودن اراده قانونگذار در قاعده‌برتری به نام «قانون اساسی» است و از این حیث قانون اساسی در رأس منابع حقوق قرار می‌گیرد.

تدوین و تصویب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از شمول وصف فوق مستثنا نیست. با این حال، نهاد قوه مؤسس که در هیأت مجلس خبرگان قانون اساسی شکل گرفت و اوصاف شورای بازنگری که ده سال پس از تصویب، به بازنگری قانون مصوب مجلس خبرگان پرداخت، از نظر شیوه تعیین اعضای آنها، اوصاف ویژه خود را دارا هستند. در این مقاله تلاش شده که این اوصاف در محدوده یکی از اصولی که توسط شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ وارد قانون اساسی شد، بررسی گردد. پرسش اصلی که در این مقاله به آن پرداخته شده، بررسی احتمال عدول شورای بازنگری قانون اساسی از صلاحیت و اختیارات خود در تصویب اصل ۱۲۷ قانون اساسی و آثار آن در نظم عمومی ایجاد شده در پناه قانون است.

برخی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ویژگیهای برخوردار است که انتساب وصف «اساسی» را به آنها، به گونه‌ای که درج این اصول را در این قانون توجیه نماید، مردود می‌سازد. این ویژگی، قانون اساسی ما را در ردیف قوانین اساسی مفصل قرار می‌دهد. وصف بنیادین قانون اساسی اقتضا دارد که این قانون شکل حکومت و سازمان‌بندی آن را ترسیم

نموده، مسؤولیت‌های نهادهای حکومتی را معین ساخته و وظایف حکومت را در برابر مردم و جایگاه مردم را در بنای حکومت، مشخص نماید. به همین لحاظ، در مباحث مرتبط با حقوق اساسی، مجادلات راجعه به اصالت فرد یا جامعه طرح می‌گردد، شکل حکومت اعم از فدرالیسم، کنفدرالیسم تبیین می‌گردد و همچنین به تمرکز قدرت سیاسی در یک منشأ یا پراکندگی آن پرداخته می‌شود. اگر اینگونه به قانون اساسی نگریسته شود، به نتیجه‌ای که گفته شد، دست می‌یابیم نگرشی گذرا به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ما را با اصولی مواجه می‌سازد که با عناوین فوق مناسبت ندارد و به این لحاظ درج آنها در قانون اساسی مورد تردید قرار می‌گیرد. ریشه‌یابی علل و موجبات این امر، خود می‌تواند موضوع بحث جداگانه‌ای قرار گیرد. در اینجا به ذکر این نکته بسنده می‌شود که امتناع از تشکیل مجلس مؤسسان و قرار دادن مجلس خبرگان به جای مجلس مؤسسان، می‌تواند یکی از این موجبات به شمار آید. دقت در مشروح مذاکرات در مجلس خبرگان قانون اساسی نشان می‌دهد که نمایندگان مزبور گاهی در مورد نظریات کارشناسانه عمدتاً فقهی، آنگونه به مجادله پرداخته‌اند که وظیفه نمایندگی مردم در این راستا به امری ثانوی تبدیل شده است.

در همین راستا، اصل ۱۲۷ قانون اساسی را می‌توان یکی از اصولی برشمرد که با اوصاف قانون اساسی و محتوای آن سازگاری ندارد. به موجب این اصل:

«رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه یا اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.»

در مباحث آتی فرضیه فوق تحلیل می‌گردد:

مبحث یکم: تردید در ضرورت وجودی اصل ۱۲۷

نخستین پرسشی که در مورد این اصل قابل طرح است، به دلیل وجودی آن برمی‌گردد. با توجه به اینکه تصمیمات این نهاد در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران شمرده شده است، مصوبات آن باید در طول قوانین عادی قرار گرفته و موضوع تعامی اوصافی باشد که مصوبات هیأت وزیران دارد؛ یعنی به طور مثال از دیدگاه تعارض زمانی، تاب معارضه با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را نداشته باشد. همچنین به این لحاظ که مصوبات این نهاد، موضوع اصول ۱۶۵ و ۱۷۳ قانون اساسی است، اولاً: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصمیمات مخالف با قوانین عادی یا خارج از اختیارات قوه مجریه این نهاد خودداری کنند؛ ثانیاً

هر کس می تواند ابطال آنها را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند؛ ثالثاً مردم می توانند از تصمیمات این نهاد به دیوان عدالت اداری تظلم برند؛ رابعاً ادعای مغایرت مصوبات این نهاد با موازین شرع و ابطال آنها به این دلیل، از طریق پیش بینی شده در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری (با ارجاع موضوع به شورای نگهبان) جهت اجرای اصل ۴ قانون اساسی نیز میسر است؛ خاصاً تقدیم شکوائیه به کمیسیون موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی در رابطه با مصوبات نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس جمهور نیز، شادنی است. ملاحظه می شود که شخص حقیقی یا حقوقی موضوع اصل ۱۲۷ علی الاصول باید از تمامی حقوق و تعهدات هیأت وزیران متأثر باشد. توجه به مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و انشای اصل ۱۲۷ مفید این معناست که رئیس مجلس نیز می تواند تصمیمات اشخاص حقیقی یا حقوقی شکل گرفته از طریق اصل ۱۲۷ را تحت تأثیر قرار دهد، زیرا تصمیمات نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس جمهور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران است.

با توجه به این اوصاف، فلسفه وجودی اصل ۱۲۷ (با توجه به جایگاه هیأت وزیران) به شدت مورد تردید قرار می گیرد.

نکته مهم دیگری که موجودیت این اصل را مورد می سازد، این است که ورود شورای بازنگری قانون اساسی به تصویب اصل ۱۲۷ از محدوده صلاحیتهای شورای مزبور خروجی موضوعی داشته است. محدوده صلاحیتهای شورای بازنگری در بند «ب» از نامه مورخ ۱۳۶۸/۲/۴ امام (ره) به این شرح معین شده بود: «۱- رهبری؛ ۲- تمرکز در مدیریت قوه مجریه؛ ۳- تمرکز در مدیریت قوه قضائیه؛ ۴- تمرکز در مدیریت صداوسیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند؛ ۵- تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ ۶- مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد؛ ۷- راه بازنگری به قانون اساسی؛ ۸- تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی.»

نکته دیگری که باید به آن توجه نمود، این است که این اصل در کمیسیون دوم شورای بازنگری قانون اساسی مورد بررسی قرار می گیرد که مسائل مربوط به تمرکز در مدیریت قوه مجریه را بررسی می نمود.^۱ به این ترتیب، تصویب اصل ۱۲۷ توسط این هیأت نیز با توجه به

۱. ترکیب هیأت رئیسه کمیسیون دوم به این شرح بود: رئیس: آیت الله سید علی خامنه ای؛ نایب رئیس: حاجت الاسلام موسوی خوئینی ها؛ منشی: دکتر نجفقلی حبیبی؛ معین: مهندس میرحسین موسوی، اعضا: حاجت الاسلام عبدالله نوری و حاجت الاسلام مهدوی کنی.

مأموریت آن نوعی عدول از مأموریت محوله قلمداد می‌شود. درج اصل ۱۲۷ در قانون اساسی حرکت به سوی عدم تمرکز است و این امر نافذ هدف مندرج در فرمان‌بازنگری قانون اساسی است.

نکته شایان تأمل این است که شورای بازنگری قانون اساسی به طور عمده از خبرگان و کارشناسان ترکیب یافته بود. اصول حقوق عمومی اقتضا دارد که در چنین نهادهای خبرگان و کارشناسان باید به عنوان مشاوران نمایندگان که برگزیدگان مردمند، به کار گرفته شوند و در مواردی هم که خبره به عنوان نماینده مردم برگزیده می‌شود، باید دیدگاههای کارشناسانه خود را جهت انجام وظایف نمایندگی به کار گیرد، نه بالعکس، نتیجه استقرار خبره در جای نماینده، اصل ۱۲۷ است که منحصرأ در پی حل مسائل مقطعی آن هم از طریق قانونی برآمده که ناظر بر تداوم و استمرار و کلیت است.

شرط اساسی قانون اساسی پرداختن به مسائل اساسی است، نه امور جزئی که ویژگی بررسی‌های کارشناسانه است. قانون اساسی یعنی قانونی که مردمی که جامعه‌ای را ساخته‌اند به واسطه شماری از خود، مبنای اساسی اداره جامعه بر ساخته خود را معین می‌سازند. آموزه‌های عظمی راجع به اوصاف قانون اساسی نشان می‌دهد که در این قانون، وظایف کلی پارلمان تعریف و حدود آن مرزبندی می‌گردد و پارلمان به امر تدوین قانون در اموری که تاب بررسیهای کارشناسانه را دارد، می‌پردازد. این آموزه‌ها در تبیین مفاهیم فوق تعلیم می‌دهد که: «فرمانده یک ارتش نمی‌تواند حرکت‌های آن را به وجه مؤثر رهبری کند. چنانچه خود در جبهه‌ها رزم کند یا فرماندهی حمله‌ای را به عهده گیرد»^۱ این آموزه‌ها به نكوهش این مزیت که اگر به جای پارلمان یک نفر تصمیم بگیرد و دیگران تبعیت کنند، تصمیمات سریعتر اتخاذ می‌گردد نیز کوشاست. ویژگی کار شوریایی تدبیر و تأمل است که مشکلات توان‌سوز دستیابی به وفاق عام از سنگلاخ تعاطی نگرشهای ناهمگون و گاه متضاد را یدک می‌کشد. جهت تعمیق این وصف در برخی از کشورها نظام قوه مقننه از ترکیب دو پارلمان شکل می‌گیرد و مجلس دوم از پیران خردمند و فرزانه بهره می‌گیرد تا تصمیمات مبتنی بر شور تحول و تغییرات بنیادین مجلس اول را که مرکب از نصاب سنی پایین‌تر است، اعتدال بخشد. ویژگی تصمیمات مجلس مؤسسان، پارلمان و هیأت وزیران نیز به گونه‌ای از همین مبانی تأثیرپذیر و متصف به همین اوصاف است؛ به این معنا که مصوبات قوه مؤسس باید با حزم و پیش‌نگری ویژه حیات درازمدت این مصوبات، ارتباط

تام آن با اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش، پاسداری از فردیت اعضای جامعه در برابر قدرت حاکمیت و توجه به حقوق طبیعی در حیات اجتماعی آنان که در اندیشه لای به صورت «... همه آدمیان در این دنیا در واقع در وضعی به سر برده‌اند یا می‌توانند به سر ببرند که هیچگونه مافوق مشترکی بالای سرشان نباشد»^۱، منعکس شده، سختیت داشته باشد. مصوبات قوه مقننه بر پایه دستیابی به راه‌حل‌های در خور، جهت حل معضلات مقطعی شکل یافته و به این لحاظ، نمایندگان مردم در کنار خود به خبرگان و کارشناسانی نیاز دارند که تخصص آنان با خبرگان مورد نیاز در مجلس مؤسسان بشدت متفاوت و با ذات اتخاذ تصمیم در مورد معضلات مقطعی همسو باشد و مصوبات دولت - که به مفهوم مضیق در هیأت وزیران تجسم می‌یابد - نیز باید صرفاً با هدف پیاده نمودن برنامه‌های ترسیم شده توسط قوه مقننه اتخاذ و تصمیمات اجرایی متناسب با آن برنامه‌ها اتخاذ گردد. حال با توجه به اینکه تصمیمات نماینده یا نمایندگان ویژه موضوع اصل ۱۲۷ در حکم تصمیمات هیأت وزیران شمرده می‌شود، این پرسش قابل طرح است که این نهاد عهده‌دار چه وظایفی است که هیأت وزیران قادر به ایفای آنها نیست؟ چنانچه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی رجوع کنیم، روشن می‌گردد که بنا نبوده که اولاً: این نهاد اختیاری فراتر از اختیارات قانونی هیأت وزیران داشته باشد، ثانیاً: نباید وصف دایمی داشته باشد؛ ثالثاً: منحصر آعهده‌دار وظایفی گردد که به لحاظ ماهیت وظایف هیأت وزیران، از وصف صرفاً اجرایی برخوردار باشد. به بیان دیگر، نماینده یا نمایندگان موضوع اصل ۱۲۷ می‌توانند کابینته‌ای در عرض هیأت وزیران قلمداد شوند که خود هیأت وزیران آن را ایجاد می‌کند. مجادلات مخالفان این اصل مبین توجه آنها به وصف اساسی بودن تصمیمات متخذه توسط شورای بازنگری و ضرورت عدم ورود به مسائلی است که باید در حیطه اقتدار قانونگذار عادی قرار گیرد و مجادلات موافقان این اصل ناظر بر:

۱. ضرورت تعیین نماینده تام‌الاختیار برای بعضی از مسائل،^۲ فقدان اختیارات کافی مسؤولان از قبیل استانداران،^۳ - ضرورت بازنهادن دست دولت برای برخی امور^۴، بوده است.

۱. انوشیروان، حقوق طبیعی، ترجمه باقر پرهام، نشر آگه، تهران، چاپ اول ۱۳۶۹-۱۳۷۳، ص ۲۴۴.

۲. این مفهوم در اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به بگش ناظر بر یکسانی حقوق طبیعی و حقوق الهی منعکس شده است و متنی بر تقدم حقوق الهی است.

۳. استداله پیت به عنوان مخالف اظهار می‌دارد: «... این در فواین عادی قابل حل است... به نظر من این شبیه قانون عادی نوشته است نه قانون اساسی مطرح کردن...» همچنین حسین هاشمیان یکی دیگر از مخالفان این اصل اظهار می‌دارد: «... این یک نوع شیوه اجرایی است. قانون سازی این کار را بکند اگر قانون عادی منع نکرده باشد. طبیعتاً می‌تواند به عنوان انتخاب یک شیوه اجرایی این کار را انجام بدهد.» صورت مشروح مذاکرات

ملاحظه استدلال موافقان این اصل نشان می‌دهد که مشکلات اجرایی مقطعی آنان را به تنظیم، پیشنهاد و پشتیبانی از این اصل ناگزیر ساخته است. استدلالهایی از این قبیل که: «... گاهی نیاز پیدا می‌کند که یک نماینده نام‌الاختیاری داشته باشیم... گاهی مشکلی داریم با کشورهای خارجی...» استنادار در رابطه با همین وظایفی که دارد قدرت کافی برای برخورد با مسائل عمده ندارد...^۱ مبین الزام فوق‌الذکر است. آیا قانون اساسی می‌تواند خاستگاه چنین اصولی قرار گیرد؟

مبحث دوم: بررسی دلایل ایجاد اصل ۱۲۷ از منظر جامعه‌شناسی سیاسی

چنانچه در صدد تحلیل جامعه‌شناسانه استدلال موافقان برآیم، از تحلیل فنی اصل ۱۲۷ باز می‌مانیم. به هر حال این نکته اشاره می‌شود که شوق تاریخی نظامهای حکومتی در کشور ما، به برخورداری از قدرت بلامنازع و تمایل به یک‌تازی حین استواری بر اریکه قدرت، روحیه مائوس نبودن با حکمرانی در چهارچوب اختیارات مشخص و قانونی و... تمایل دارد و این میل مبنای جامعه‌شناسانه ایجاد نهادهایی را فراهم می‌آورد که مستعد قانون‌گریزی است. تفاوت‌های بنیادین بین سلسله‌های استبدادی^۲ در تمدنهای شرقی و از جمله کشور ما و نظامهای دیکتاتوری در تمدنهای اروپایی ریشه و مبنایی تاریخی دارد. تقدیس شاهان از همین بن تاریخی ریشه می‌گیرد. «نجم‌الدین رازی (۶۵۴-۵۰۷) از مشایخ بزرگ تصوف در اثر خود به نام مرصادالعباد من المبدأ الی المعاد اظهار می‌دارد که... اما ملوک در طایفه‌اند: ملوک دین‌اند ایشان مظهر و مظهر صفات لطف و قهر خداوندی‌اند.»^۳

بر پایه همین نگرش، حق مالکیت که در تمدنهای اروپایی در زمره حقوق الهی مردم محسوب می‌شد و به این اعتبار اگر شاهان متعرض آن می‌شدند، مشروعیت خود را از کف می‌نهادند، در ایران یک امتیاز به شمار می‌آمد که شاهان به رعایان می‌دادند و در صورت لزوم می‌توانستند آن را باز پس گیرند؛ به رغم نقش مرکزی که مفهوم یا مرتبه شهروندی در جوامع برده‌برداری یونان و روم وجود داشت، در ایران پس از اسلام این پدیده (و پیامدهای مهم آن) اصلاً وجود نداشته است. از این رو در ایران باستان، شناختی از دموکراسی به مفهوم کلاسیک آن یا دیکتاتوری (نه به معنای استبداد، بلکه به معنای تمرکز قدرت سیاسی در یک منشأ در نتیجه

شورای بازنگری قانون اساسی، صص ۱۱۳۳-۱۱۳۶.

1. Absolutism

۲. محمدعلی همایون کانونیان، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلطه پهلوی، مترجمان: محمدرضا نقی و کامبیز عزیزی، نشر مرکز تهران، ۱۳۷۱، ص ۵۵.

واگذاری مردم یا با زور) وجود نداشت. حکایت تاریخی راجع به سرنوشت خانواده برامکه و در دوره اخیر شیوه برخورد حکومت‌های وقت با قائم مقام فراهانی و امیرکبیر و همچنین کشتن یا کور کردن فرزندان شاهان توسط پدر خود، شاهی بر این مدعاست؛ انفکاک تاریخی دولت با مردم به گونه‌ای که دوری از دولت در اذهان «هیچگونه رابطه حقوقی و تعهدات قراردادی پایدار (یعنی قانونی) بین طبقات مختلف دولت و مردم وجود نداشت... شخص صدراعظم و دارایی‌اش همان قدر دستخوش امثال شاه بود که سرنوشت بزرگان کم‌اهمیت‌تر بوده و به علاوه زندگی و دارایی همه آنها تابع اراده دآوری یگانه و برتر یعنی شاه بود. چکیده مطلب در این ضرب‌المثل معروف نهفته است: ظلم بالسویه عین عدل است.»^{۵۱}

اصل ۱۲۷ قانون اساسی دنباله منطقی فرهنگی است که با اقتدار نامحدود متصدیان حکومت سازگاری دارد و بنا به مراتب فوق هم‌اویی اصل ۱۲۷ با ذات قانون اساسی که با چنین فرهنگی می‌ستیزد، محل تردید است. افزودن این اصل ضمن اصلاحات سال ۶۸ به قانون اساسی از راهکارها و اهداف کلی اصلاحات سال ۶۸ که در صدد نفی مدیریت غیرمتمرکز و تبدیل آن به متمرکز نمودن بود، تبعیت نمی‌کند. نسخ اصول راجع به شورای رهبری، شورای عالی قضایی و سایر اصلاحات و افزودن‌ها و کاستن‌ها غیر از اصل ۱۲۷ از همین هدف کلی مایه می‌گرفت. کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که اصل ۱۳۸ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.» به آن پرداخته، به شکلی قانونمندتر و با انسجام و نظم دقیق‌تر می‌توانست مسئولیت‌های نهاد موضوع اصل ۱۲۷ را عهده‌دار گردد و با توجه به جایگاه این کمیسیون‌ها و وجود آن‌ها، نیازی به اصل ۱۲۷ نبوده است. اصرار بر افزودن این اصل صرفاً در پرتو مدیریت غیرمتمرکز قابل توجیه است. بررسی عملکرد نهادهای ایجاد شده از طریق این اصل خود نمونه‌های روشنی از تلاش برای گریز از نظام قانونی را به نمایش می‌گذارد. به طور مثال ستاد پشتیبانی تنظیم بازار نهادی است که به استناد اصل ۱۲۷ ایجاد شده است. ضمن تصویب‌نامه‌ای که منتج به تشکیل این ستاد

۱. همان، صص ۵۷-۵۸.

۲. جهت بررسی تفصیلی پدیده‌های ناظر بر روابط مردم و حکام در افق تاریخ ایران بنگرید به: الف) پرواند آبراهامیان، مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران، مقاله استبداد شرقی، ترجمه مهیلا قربانی فارسانی، صص ۵۵-۱.

ب) آن‌لینتون، نظریه دولت در ایران، ترجمه جنگیز بهمان، کتاب آزاد، ۱۳۵۹.

شده، تأکید گردیده که مصوبات این ستاد در حکم تصمیمات رئیس جمهور و وزارت است. این ستاد در کنار اتخاذ تصمیماتی که به تحدید صلاحیتهای هیأت وزیران انجامیده که خود جز به اغتشاش و سردرگمی در هرم حقوقی کشور تعبیر نمی‌گردد، از جمله مبادرت به ایجاد شرکی تحت عنوان «شرکت فروشگاههای زنجیره‌ای رفاه» نموده است. ماهیت این شرکت از نظر دولتی بودن یا خصوصی بودن محل مجادله است. علی‌رغم اینکه بیش از هفتاد درصد سهام این شرکت متعلق به بانکها، شهرداریها، شرکتهای دولتی بیمه و... است، با این حال به لحاظ عدم شمول صلاحیتهای دیوان محاسبات بر آن نظارت بر عملکرد مالی این شرکت از این طریق ممتنع است. ضمن اعلامیه پذیر منویسی این شرکت دولت بازپرداخت ۲۰ درصد سود سهام این شرکت را به مدت ۵ سال تضمین نمود و از این طریق بودجه عمومی وثیقه پرداخت دیون یک شرکت غیردولتی قرار گرفت. ستاد پشتیبانی تنظیم بازار ضمن تصویبنامه‌ای که متهمی به تشکیل این شرکت گردید، شهرداریها و سازمان ملی زمین و مسکن را مکلف ساخت که زمینهای مناسب جهت احداث فروشگاه در اختیار این شرکت قرار دهد و از این طریق فرایندی شکل گرفت که از درون آن اموال عمومی در معرض تبدیل به اموال یک شرکت غیردولتی قرار گرفت. اغتشاشات مولود تصمیم فوق‌الذکر ستاد مزبور می‌تواند تسهیل جریان قانون‌گریزی از طریق اصل ۱۲۷ را روشن سازد. همچنین این تصمیم می‌تواند نظارتهایی را که در صورت عملی شدن این طرح از طریق پاراگراف دوم اصل ۱۳۸ عملی^۱ می‌گردید، متفی نماید. براساس اصول موجود، شرکی با اهداف شرکت فوق که در پی اصلاح یک شرکت دولتی تشکیل می‌شد و از این طریق تحت نظارت داوران دیوان محاسبات (بند الف ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱)^۲ و سازمان حسابرسی (تبصره ۲ ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی

۱. ماده ۳ اساسنامه شرکت فروشگاههای زنجیره‌ای رفاه (سهامی عام) هدف این شرکت را به شرح زیر بیان می‌دارد: «به تبعیت از برنامه‌های دولت، فراهم نمودن کالاهای موردنیاز جامعه و حذف واسطه‌های غیرضروری، اصلاح الگوی مصرف، هدایت و حمایت برای تولید اقلام مهم، به نقل از: روزنامه رسمی شماره ۱۳۵۰۷ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۹»

شابان ذکر است که شورای نگهبان ضمن نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ مورخ ۷۸/۱۱/۲۰ اظهار نموده که اصل ۱۲۷ مربوط به امور اجرایی است و از این حیث از سال تصمیمات مذکور در این اصل را به رئیس مجلس خلاف قانون اساسی قفسداد نموده است. همچنین شورای نگهبان در تفسیر اصل ۱۲۷ نیز اظهار نموده که: «محدوده اصل ۱۲۷ شامل تصویبنامه و آیین‌نامه و اساسنامه نمی‌شود و منحصراً شامل تصمیمات خواهد بود. حال آنکه ستاد پشتیبانی تنظیم بازار که خود موضوع اصل ۱۲۷ است، مبادرت به تصویب آیین‌نامه می‌نماید»

۲. ماده ۱- هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

مصوب ۱۳۶۲)^۱ و سازمان بازرسی کل کشور (بند الف ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۶۰/۷/۱۹)^۲ قرار می‌گرفت.

از جمله، ضرورت تشکیل شرکت دولتی موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی^۳ است. توجه به این ماده مشخص می‌نماید که چه بخشهایی از نظام حقوقی در جریان اتخاذ و اجرای این طرح به تعطیلی کشانده شده‌اند.

مبحث سوم: تفسیر علمی اصل ۱۲۷

۱. شأن تصویب اصل ۱۲۷ احتمال پیش آمدن مسائل دارای ابعاد مختلف اقتصادی، امنیتی، فرهنگی است که به لحاظ ترکیب آنها، پرداختن یک وزارت معین به آن مسأله میسر نیست و وظایف قانونی هیچ وزارتخانه‌ای قابلیت تطبیق با آن مسأله را ندارد. همچنین احتمال طرح مسائلی که به لحاظ ضرورت حل فوری آنها، وصف بوروکراتیک وزارتخانه و نهادهای موجود توانایی برخورد با آنها را ندارد و این امر تشکیل نهاد موضوع اصل ۱۲۷ را در دستور قرار می‌دهد. با این حال، این پرسش همچنان مطرح است که آیا اختیار دولت ناشی از پاراگراف دوم اصل ۱۳۸ مبنی بر اینکه: «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای مشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.» قاب مقابله با مسائل توجیه‌کننده تصویب اصل ۱۲۷ را ندارد؟ بدیهی است که اختیار نهاد موضوع اصل ۱۲۷ نیز محدود در وظایف دولت خواهد بود و نمی‌تواند از آن عدول کند. با این حال، در جایگاه تطبیق این دو اصل مسائل زیر قابل توجه است:

اولاً: تصویب نهاد موضوع اصل ۱۲۷ مبتنی بر شخصیت نماینده یا نمایندگان ویژه است. بر همین اساس، اصولاً در صورت عزل، استعفا یا قوت نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس جمهور باید اشخاص جدید را به هیأت وزیران معرفی نماید تا مجدداً مورد تصویب قرار گیرند.

الف) کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کتبه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و...

۱. تبصره ۲- وظایف سازمان حسابداری به قرار زیر است: ۱- انجام وظایف بازرسی قانونی و امور سالانه مؤسسات و شرکتهای دولتی و...»

۲. ماده ۲- وظایف سازمان به شرح زیر می‌باشد:

الف) بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکتهای دولتی و...

۳. ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی واحد سازمان مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰٪ سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

ثانیاً: شخصیت این نماینده یا نمایندگان ویژه بر پایه شخصیت هیأت وزیران شکل می‌گیرد. بنابراین، در صورتی که هیأت وزیران استعفا دهند (اصل ۱۳۵ قانون اساسی) و یا نیمی از آنها تغییر نمایند (اصل ۱۳۶ قانون اساسی) سمت نماینده یا نمایندگان ویژه زایل می‌شود و اعاده آن منوط به تصویب مجدد هیأت وزیران است.

ثالثاً: استعفای رئیس جمهور (اصل ۱۳۰ قانون اساسی)، عزل (بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و یا فوت وی نیز از موجهات زوال سمت نماینده یا نمایندگان ویژه محسوب می‌شود. ۲. نص اصل ۱۲۷ دلالت دارد که تعیین نماینده ویژه منفرد و یا هیأت نمایندگان، نقشی در تفکیک تصمیمات آنها به: ۱- تصمیماتی که در حکم تصمیمات هیأت وزیران است و ۲- تصمیماتی که در حکم تصمیمات هیأت وزیران نیست، نخواهد داشت. ذیل این اصل صراحت دارد بر اینکه: «تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.» با این حال، گویی دولت در عمل رویه‌ای را پیش می‌گیرد که اصل مزبور را نقض می‌نماید. این رویه در سال ۱۳۷۶ و ضمن پرسشی که از شورای نگهبان به عمل می‌آید، بارز می‌گردد. متن پرسش به این شرح است:

«آیا کلیه تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس جمهور که به استناد اصل ۱۲۷ انتخاب شده‌اند (بعد از پایان دوره ریاست جمهوری تا تعیین نمایندگان جدید) نافذ است یا صرفاً تصمیماتی که در حکم تصمیم هیأت وزیران باشد، اعتبار خواهد داشت؟
جواب: کلیه تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس جمهور که به استناد اصل ۱۲۷ انتخاب شده‌اند، در این مدت نافذ نمی‌باشد.»^۱

بنا بر اصول موجود، طرح این پرسش به اعتبار تصمیمات نمایندگان ویژه، از زمان پایان یافتن دوره ریاست جمهوری تا معرفی وزراء به مجلس و اخذ رأی اعتماد برمی‌گردد. لیکن پرسش به گونه‌ای طرح شده است که در عین حال یک رویه ناقض اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز بارز گردد. علی‌القاعده، به این ترتیب قیج نقض قانون اساسی در رویه ملی دولت نیز مرتفع می‌شود. در مورد خود پرسش نیز این تردید کلی مطرح است که چون نمایندگی ویژه بر شخصیت نماینده یا نمایندگان متکی است نه بر موضوع، بنابراین به فرض بقای موضوع با زوال شخصیت حقوقی هیأت وزیران، سمت نمایندگی نیز زایل می‌گردد و در این وضعیت تصمیمات

۱. بنگرید به: «نظریه تفسیری شورای نگهبان در مورد چگونگی تصدی امور وزارتخانه‌ها و اعتبار تصمیمات هیأت وزیران و مقاماتی که به نمایندگی از ریاست جمهوری مسؤولیت یافته‌اند» نقل از روزنامه رسمی شماره

متخذه باطل است، نه غیر نافذ. این که رئیس جمهور در حکم نماینده یا نمایندگان ویژه قید نماید «تصمیمات نماینده مذکور در حکم تصمیمات هیأت وزیران است.» تأکید غیر لازمی است که فاقد اثر حقوقی است، زیرا صرف استناد به اصل ۱۲۷ کافی است که اثر فوق بارز گردد. به این ترتیب، بدیهی است که عدم درج این جمله در حکم نمایندگی نمی تواند آثار حقوقی یک اصل قانون اساسی را زایل نماید.

نکته ای که در این خصوص باید به آن توجه داشت، این است که در پرسش مطرح شده، پنج وضعیت لحاظ گردیده که در مورد اعتبار متخذه درخصوص هر یک تردید وجود داشته است:

۱. تصمیمات وزراء؛ ۲. تصمیمات هیأت وزیران؛ ۳. تصمیمات معاونان رئیس جمهور که ریاست سازمانهای امور اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه را عهده دار هستند؛ ۴. تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس جمهور؛ و ۵. تصمیمات کمیسیون های متشکل از وزرای موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی. ضمن پاسخ داده شده، اولاً: اصل بر بقای مسؤولیت وزراء نهاده شده و در عین حال، درخصوص بقای شخصیت حقوقی هیأت وزیران، تصمیم گیری این شخصیت حقوقی «تحت نظر رئیس جمهور جدید» میسر فرض شده و با توجه به اینکه ضمن اصل ۱۳۴ نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران لحاظ شده، بنابراین باید عبارت «تحت نظر» را همان «نظارت» قلمداد نمود تا بقای شخصیت حقوقی متصور باشد؛ ثانیاً: موافقت رئیس جمهور، تنفیذ رئیس جمهور و تأیید وی به ترتیب شرط اعتبار تصمیمات مدیران دو سازمان یادشده، نمایندگان ویژه و کمیسیون های متشکل از وزراء قلمداد شده است که هر سه وضعیت آثار حقوقی واحدی دارند. حال آنکه ظاهراً در پرسش راجع به نمایندگان ویژه یک تأسیس مغایر قانون اساسی نیز ابداع شده که اصولاً شورای نگهبان می بایست متعرض آن می گردید. این تأسیس غیر قانونی همان تفکیک نمایندگان ویژه به دو گروه به ترتیب ذیل است: یکم، گروهی که تصمیمات آنها در حکم تصمیم هیأت وزیران به شمار می آید، و دوم، گروهی که این وصف را ندارند؛ به عبارتی نحوه طرح پرسش این تردید را مطرح می سازد که گویی هدف از طرح پرسش، اعطای جایگاه حقوقی به یک تأسیس غیر قانونی بوده است.

۳. اصل ۱۲۷ قانون اساسی تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه را محصور در «موارد خاص» نموده و احراز «ضرورت» را شرط وجود «موارد خاص» دانسته است. مرجع تشخیص «موارد خاص» که ضرورت تعیین نماینده ویژه را احراز می نماید، هیأت وزیران است. نتیجه اینکه تعیین نماینده ویژه جهت ایفاء وظایفی که ذاتاً در زمره وظایف هیأت قرار دارد، میسر نیست. قایل بودن به این نکته که هیأت وزیران بتواند ایفاء وظایف خود را به نهاد دیگری تفویض نماید، آثار

و تبعات خطرناکی در پی دارد؛ از جمله اینکه با پذیرفتن این نکته بلافاصله محدوده و میزان این تفویض اختیار مطرح می‌گردد و اینکه آیا هیأت وزیران می‌تواند تمامی مسؤولیت‌های اجرایی خود را از طریق تعیین نماینده ویژه عملی سازد؟ بدیهی است که چون نمایندگان مجلس نمی‌توانند در اجرای اصل ۸۸ قانون اساسی نمایندگان ویژه را در معرض سؤال قرار دهند و یا در اجرای اصل ۸۹ آنها را استیضاح نماید، لذا ایفای جزء یا کل وظایف یا هر یک از وزراء یا هیأت وزیران از طریق نمایندگان ویژه عملاً دو اصل فوق و اصول متعدد دیگر قانون اساسی را به تعطیلی می‌کشاند و اصل مسؤولیت وزراء و هیأت وزیران و رئیس جمهور در برابر قوه مقننه را مردود می‌سازد. مراجعه به مشروح مذاکرات هیأت بازرگاری قانون اساسی نیز مؤید قول فوق است. بنابراین «اختیارات مشخص» مندرج در اصل ۱۲۷ به معنای ورود نماینده یا نمایندگان ویژه به حوزه وظایف قانونی وزراء و هیأت وزیران نیست، زیرا این امر اصل تفکیک قوا را که یکی از پایه‌های قانون اساسی است، متزلزل می‌سازد.

پرسش دیگر اینکه آیا می‌توان وزراء یا ترکیبی از آنان با غیر وزراء را به عنوان نماینده یا نمایندگان ویژه تعیین کرد؟ تردیدی که در این خصوص وجود دارد، ناشی از صعوبت در تفکیک اقدامات آنان به عنوان وزیر و به عنوان نماینده ویژه است که این امر، مسؤولیت آنان را در برابر مجلس مردود می‌سازد. هر چند ضمن اصل ۱۲۷ این امر منع نگردیده است، با این حال نباید فراموش نمود که تعیین نماینده ویژه و احراز «موارد خاص» که ضرورت آن را در دستور قرار می‌دهد، یک وضعیت استثنایی است و باید موارد و موجبات آن را مشابه ورود استثناء بر اصل تفسیر نمود. همچنین در خصوص اختیارات متصدیان متاسب عمومی نیز اصل بر فقدان حق تفویض اختیار و گرفتن نایب و نماینده است. بنابراین، باید اصل بر این نهاده شود که رئیس جمهور و هیأت وزیران نمی‌توانند از بین خود نماینده یا نمایندگان ویژه تعیین کنند.

در عمل علاوه بر اینکه وزراء به عنوان نمایندگان ویژه تعیین شده‌اند، در مواردی اختیارات خاص وزارتخانه یا مؤسسات دولتی به نمایندگان ویژه تفویض شده است. ستاد موسوم به پشتیبانی تنظیم بازار که از طریق تصویب نامه شماره ۴۰۲۱۴/ت مورخ ۱۳۳۷/۷/۲۳ ایجاد شده عهده‌دار وظایفی از قبیل تأمین و توزیع کالاهای اساسی، فراهم کردن تسهیلات کالی برای واردات کالا و... گردیده و ضمن مصوبه مزبور تصریح گردیده که: «... کلیه وظایف و اختیارات رئیس جمهور و هیأت وزیران در امور یادشده به ستاد متشکل از نمایندگان ویژه رئیس جمهور

تفویض می‌شود.^۱ این هیأت از وزرای نفت، بازرگانی، کشور، دادگستری، جهاد سازندگی، کشاورزی، معادن و فلزات، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و رئیس کل بانک مرکزی و معاون اجرایی رئیس جمهور تشکیل گردیده است. همانگونه که ملاحظه می‌شود، ستاد فوق‌الذکر در واقع یک کابینه فرعی و یا یک هیأت وزیران ثانویه‌ای است که امکان استیضاح و برکناری آن به لحاظ تصمیماتی که در این کابینه ثانویه اتخاذ نموده‌اند، مردد است.

۴. تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه محصور در امور موقتی و گذرا است.

توجه به مشروع مذاکرات هیأت بازرنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که نماینده یا نمایندگان ویژه نمی‌توانند عهده‌دار وظایف ماندگار قرار گیرند. این امر که دلیل تعیین این نماینده یا نمایندگان، انجام وظایف دائمی باشد، به این معناست که تشکیلات قوه مجریه ناقص است و برخی از امور اجرایی متولی ندارد. در این حالت باید تشکیلات قوه مجریه اصلاح و تکمیل شود، نه اینکه برای ابقای آن وظایف، نماینده ویژه نصب گردد. منطوق اصل ۱۲۷ و عبارت «موارد خاص و برحسب ضرورت»^۲ شورای بازرنگری در جریان طرح این اصل اظهار می‌دارد: «ما فکر می‌کنیم که دولت این اختیار را داشته باشد که گاهی در حدود اختیارات خودش نه فراتر از آن... به فرد یا افرادی یک اختیاراتی بدهد... طبیعی است که این نمایندگی یک نمایندگی دائم نخواهد بود. دادن اختیارات یک اختیارات دائم نخواهد بود، من فکر می‌کنم که در خود اصل هم خوابیده...»^۳

نمایندۀ دیگر در مخالفت با درج این اصل در قانون اساسی اظهار می‌دارد که وزراء می‌توانند برای انجام وظایف قانونی خود معاونهای متعدد داشته باشند و به این لحاظ باید قادر باشند که در حوزه وظایف خود برای اموری که قرار است رئیس جمهور نماینده ویژه نصب کنند، حوزه معاونت تشکیل دهند.^۴

نگاهی گذرا به موارد نصب نماینده یا نمایندگان ویژه نشان می‌دهد که این وضع رعایت نشده است و به کرات درخصوص وظایفی که در حوزه مسئولیت یک وزارتخانه قرار دارد نماینده ویژه نصب شده است.^۵ همچنین در مواردی مشاهده شده است که نماینده ویژه در هیأت یک شخصیت حقوقی قرار گرفته است. ستاد پشتیبانی تنظیم بازار نمونه این ناهنجاری

۱. بنگرید به: صورت مشروع

۲. همان منبع، ص ۱۱۲۴.

۳. به منظور ملاحظه تحت حاکم بر این وضعیت بنگرید به: تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۲۷ قانون اساسی به شماره ۲۷۵۸/هـ/ب مین ۳۸/۵/۲۳، مندرج در مجموعه نظریات شورای نگهبان، ص ۲۸۴ به بعد.

است. ناگفته پیداست که شخص حقوقی اقتضای ماندگاری دارد و این امر با شرط موقتی بودن تأسیس موضوع اصل ۱۲۷ سازگاری ندارد. همچنین در این حالت ماهیت حقوقی اشخاص حقوقی که به استناد اصل مزبور شکل گرفته‌اند، نیز نامشخص است. آیا این اشخاص حقوقی شخص حقوقی عمومی محسوب می‌شوند؟ این نگرش فاقد توجیه حقوقی است، زیرا اشخاص حقوقی حقوق عمومی در اشکال وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکتهای دولتی و یا مؤسسات عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند و هر یک از این اشخاص تعریف مشخصی دارند که هیچ یک با نحوه شکل‌گیری اشخاص حقوقی که به استناد اصل ۱۲۷ موجودیت یافته‌اند مطابقت ندارد و اشخاص حقوقی حقوق عمومی محصور در عناوین پیش گفته است. اشخاص حقوقی مزبور شخصیت حقوقی حقوق خصوصی نیز به شمار نمی‌آیند، زیرا این اشخاص نیز در قانون تجارت تعریف شده‌اند و اشکال تعیین شده‌ای دارند که در هیأت شرکتهای سهامی - اعم از عام و خاص - شرکتهای مختلط، مؤسسات غیرتجاری - اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی - شرکت تضامنی، شرکت با مسئولیت محدود و غیره موجود می‌یابند و شامل شخصیت حقوقی موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیست. انشای اصل مزبور نیز مؤید این دیدگاه است. عبارت «نماینده یا نمایندگان ویژه» ناظر بر شخص حقیقی است، نه حقوقی و به این لحاظ باید گفت که رئیس جمهور نمی‌تواند به استناد اصل ۱۲۷ مبادرت به تشکیل شخص حقوقی نماید و هیأت وزیران حق ندارد درخصوص این اشخاص مصوبه داشته باشد و اشخاص حقوقی که به این طریق موجودیت یافته‌اند، مبنای قانونی ندارند.

ناهنجاری به همین خاتمه نمی‌یابد. گاه اشخاص حقوقی که به استناد اصل ۱۲۷ موجودیت یافته‌اند، خود مبادرت به تشکیل اشخاص حقوقی ثانویه نموده‌اند؛ مصداق این وضعیت شرکت فروشگاههای زنجیره‌ای رفاه است که به استناد تصویبنامه شماره ۱۳۴۲۱ مورخ ۱۳۷۳/۹/۸ ستاد پشتیبانی تنظیم بازار ایجاد شده است.

موضوع فعالیت این شرکت مشتمل بر اموری است که با وظایف قانونی وزارت بازرگانی مطابقت دارد و مرکب از اموری از قبیل صادرات و واردات کالا، اصلاح الگوی مصرف، تهیه و توزیع کالاهای مورد نیاز و پشتیبانی از تولید کالاهای مهم، کالارسانی و مانند اینهاست.

به بیان دیگر، علیرغم اینکه وصف نمایندگی ویژه موضوع اصل ۱۲۷ اقتضای ماندگاری ندارد و شامل امور موقتی و گذراست، به این حال به استناد این اصل شخصیتی شکل گرفته که وظایف محوله به آن اقتضای ماندگاری و دایمی دارد و این شخصیت نیز مبادرت به تشکیل نموده که ذات آن یا بقا مناسب دارد، نه یا موقتی بودن.

۵ پرسش دیگری که در مورد تأسیس نمایندگی ویژه قابل طرح است، صلاحیت رئیس‌جمهور و هیأت وزیران جهت احالة وظائف قانونی خود به تأسیس مزبور است. آیا رئیس‌جمهور می‌تواند با تصویب هیأت وزیران ایفای برخی از وظائف خود را به نماینده یا نمایندگان ویژه محول نماید؟ پاسخ این پرسش علی‌الاصول منفی است، زیرا وظائف نهادهای عهده‌دار اعمال حاکمیت به شرط مباشرت است. در حقوق عمومی برخلاف حقوقی خصوصی تفویض اختیار در صورت تجویز قانونگذار چنین مجوزی را به هیأت وزیران اعطاء ننموده است. نتیجه تفویض اختیار هیأت وزیران به نمایندگی ویژه، گریز هیأت وزیران از استیضاح توسط قوه مقننه خواهد بود و این امر همانگونه که پیش از این ذکر شد، اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش را که قانون اساسی تجلیگاه آن است و بر آن پایه گرفته، به تعطیلی خواهد کشاند. همانگونه که پیش از این ذکر گردید، هیأت وزیران در جلسات مورخ ۷۳/۷/۱۷ و ۷۳/۷/۲۰ بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور کلیه وظائف و اختیارات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران را در برنامه‌ریزی، پشتیبانی، ایجاد هماهنگی و نظارت در امر تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور... فراهم کردن تسهیلات کافی برای واردات کالا... استفاده از توان بخش بازرگانی دولتی در تدارک مواد اولیه و... را به ستادی متشکل از نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور تفویض نمود. با چنین ترتیبی باید گفت که اگر امور فوق به لحاظ تصمیمات غلط این ستاد دچار اختلال گردید، چه کسی در برابر مجلس مسئول خواهد بود؟ مجلس باید چه شخص یا اشخاصی را مورد بازخواست قرار دهد؟ ملاحظه می‌شود که با این ترتیب بخش عظیمی از اصول قانون اساسی تهدید شده‌اند و مسؤولیت هیأت وزیران و رئیس‌جمهور در برابر مجلس در معرض لوٹ قرار گرفته است.

۶ گاه وظائف محوله به نماینده ویژه خود اقتضای محدودیت زمانی دارد و به این لحاظ مدت نمایندگی محدود به زمان گردیده. به امری موقتی ر گذرا تبدیل خواهد شد. مصداق این وضعیت اعتبار قوانین بودجه در یک سال مالی است.

نتیجه‌گیری

اصل ۱۲۷ قانون اساسی حاوی احکامی که با ماهیت و سرشت احکامی که در قوانین درج می‌گردد، هم‌اویی ندارد. در عین حال اعمال اصل مزبور در صفحه عمل اجتماعی اصول احکام اولیه مرتبط با سرشت قانون اساسی را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که همانا اصل مسؤولیت قوه مجریه در برابر قوه مقننه است، در معرض تردید قرار داده و از این طریق کارکرد

برخی از اصول قانون اساسی تهدید شده است. این وضعیت دیدگاهی را تقویت می‌کند که مبین قائل بودن به اقتدار نامحدود متصدیان حکومت در نظام جمهوری اسلامی است. دیدگاه مزبور از این حیث تقویت می‌گردد که چون صلاحیت شورای بازنگاری قانون اساسی از پیش معین و محدود بوده و این محدوده به آنان ابلاغ شده و ورود به ابداع اصل ۱۲۷ در چارچوب صلاحیت آنان قرار نداشته، لذا درج اصل مزبور ضمن اصلاحات سال ۱۳۶۸ و افزودن آن به قانون اساسی توجیه حقوقی نداشته و از این نظر موجودیت اصل ۱۲۷ فاقد مبنای قانونی است. از سوی دیگر طبق نص صریح این اصل تشکیل نهاد نمایندگی ویژه باید با توجه به دو قید مندرج در این اصل یعنی «در موارد خاص، بر حسب ضرورت، صورت پذیرد و این دو قید به معنی گذرا و موقتی بودن کارکرد نمایندگی‌های ویژه است. حال آنکه به استناد این اصل نهادهای دائمی ایجاد شده است که خود با فلسفه وجودی اصل مغایرت دارد. در عین حال وظایف خاص وزارتخانه‌ها به این نهادهای دائمی داده شده و از این طریق چارچوب قوه مجریه دستخوش تزلزل شده است. علاوه بر نارسائی‌های فوق‌الذکر، در عمل پدیده نمایندگی ویژه به دو نوع تقسیم شده: یکی نمایندگی‌هایی که تصمیمات آنها در حکم تصمیمات رئیس جمهور و وزراء است و دیگری نمایندگی‌هایی که تصمیمات آنها چنین وصفی ندارند، که این اوصاف نیز با نص اصل ۱۲۷ تعارض دارد.

به این ترتیب وجود اصل ۱۲۷ و کارکرد خارجی آن در زمره مواردی است که نظم حقوقی را در کشورها در معرض تردید قرار داده است.

فهرست منابع

- کتب و مقالات

- آبراهامیان، یرواند، مقالاتی در باب جامعه‌شناسی سیاسی ایران، مقاله: استبداد شرقی، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی.
- استوارت میل، جان، تأملاتی در حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین نشر نی، تهران، چاپ اول، ۱۳۶۹.
- اشتراوس، لئو، حقوق طبیعی و تاریخ، ترجمه باقر پرهام، نشر آگه، تهران، ۱۳۷۳، چاپ اول.
- رازی، نجم‌الدین، مرصاد العباد من المبدأ الی المعاد.
- لمبتون، آن، نظریه دولت در ایران، ترجمه چنگیز پهلوان، کتاب آزاد، ۱۳۵۹.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، مترجمان: محمدرضا نقیسی- کامبیز عزیزی، نشر مرکز تهران، ۱۳۷۱.

- اسناد

- اساسنامه شرکت فروشگاههای زنجیره‌ای رفاه (سهامی عام)

- قانون اساسی

- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

- قانون محاسبات عمومی

- ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی

- مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- مصوبات ستاد پشتیبانی تنظیم بازار

- نظریات تفسیری شورای نگهبان قانون اساسی