

بررسی قدرت نظامنامه‌ای قوه مجریه در نظام حقوقی ایران

جمشید سرباز جمشید

کارشناس ارشد حقوق عمومی-وکیل پایه یک دادگستری

چکیده

هرچند مطابق اصل تفکیک قوا، قانون گذاری به مجالس مقننه و اجرای آن قوانین به عهده‌ی قوه‌ی مجریه واگذار شده است، اما گاه‌ا‌ دید می‌شود که به دلایل گوناگون، به قوه‌ی مجریه اجازه‌ی تصویب قواعد عام‌الشمولی که برای مردم ایجاد حق و تکلیف می‌کند، داده می‌شود. اختیار قوه‌ی مجریه در وضع قواعد کلی عام‌الشمول موجد حق و تکلیف به «قدرت نظامنامه‌ای» قوه‌ی مجریه، شهرت دارد. در نظام جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، قانون گذاری و اعمال قوه-ی مقننه با مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. با وجود این، اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت وضع آئین نامه و تصویب نامه را به دولت اعطاء نموده و در واقع قدرت نظامنامه‌ای قوه مجریه را به رسمیت شناخته است.

واژه‌های کلیدی: تفکیک قوا، قوه مجریه، قدرت نظامنامه‌ای، آئین نامه، قانون.

۱- مقدمه

قانون‌گذاری از جمله وظایف مهم و در واقع اصلی‌ترین وظیفه‌ی قوه‌ی مقننه به شمار می‌رود. با وجود آن که مجلس می‌تواند در عموم مسائل، در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند و صلاحیت مجلس در این باره نامحدود است اما در عمل مجلس توانایی فنی لازم و فرصت کافی برای وضع قانون در تمام جزئیات امور را ندارد و لذا ناچار است این امر را به عهده‌ی قوه‌ی مجریه بگذارد که نسبت به تعیین جزئیات قوانین مصوب مجلس اقدام کند. در اصطلاح حقوق، قواعد و مقرراتی را که از طرف مقامات قوه‌ی مجریه مانند وزراء، هیأت‌وزیران، استانداران، شوراها، شهر و سایر مقامات اجرائی وضع می‌شود «آئین-نامه‌ی اداری» می‌نامند. آئین‌نامه‌های اداری همانند قوانین، قواعد لازم‌الاجرائی هستند که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کنند و به همین جهت در حکم قانونند و همان آثار حقوق بر آنها مترتب است (طباطبائی: ۱۳۸۵، ص ۱۱۱). صلاحیت قوه‌ی مجریه در وضع آئین‌نامه‌ی اداری و دیگر اسناد حقوقی که برای شهروندان ایجاد حق و تکلیف می‌کند، به «اختیار یا قدرت نظامنامه‌ای» دولت معروف است. قوه‌ی مجریه از طریق این صلاحیت، می‌تواند بسیاری از نیات و سیاست‌های کلان خود را به مرحله‌ی اجرا درآورد. در نظام حقوقی ایران و مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوا به رسمیت شناخته شده است، اما با وجود این، اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت وضع آئین‌نامه و تصویب نامه را به دولت اعطاء نموده و در واقع قدرت نظامنامه‌ای قوه مجریه را به رسمیت شناخته است. در این نوشته پس از بررسی دلایل وجودی آئین‌نامه و انواع آن، به احصاء مقامات صالح برای وضع آئین‌نامه و در نهایت موضوع نظارت بر مصوبات دولتی پرداخته شده است.

۲- دلایل وجودی قدرت نظامنامه‌ای

بر اعمال صلاحیت نظامنامه‌ای از دو جهت می‌توان ایراد وارد نمود:

اول آنکه، قوه‌ی مقننه از آن جهت که تمام اعضای آن منتخب مستقیم مردمند، مظهر تمام عیار دموکراسی و حاکمیت ملی به شمار می‌رود و فقط این می‌تواند اراده‌ی عمومی را از طریق وضع قوانین بیان کند. بنابراین، هیچ نهاد دیگری (من جمله قوه‌ی مجریه) از صلاحیت لازم برای وضع قانون مردمی برخوردار نمی‌باشد. دیگر آنکه، در نظام تفکیک قوا، سپردن اقتدار وضع قاعده‌ی عام به قوه‌ی مجریه تجاوز به صلاحیت قوه‌ی مقننه به شمار می‌آید. علی‌رغم منطق مذکور، در اکثر کشورها نظام مضاعف (قانون آئین‌نامه) را معمول می‌دارند. در این خصوص، حقوقدانان دلائلی را ارائه نموده‌اند:

۱- قوه‌ی مقننه اصولاً به وضع کلیات قوانین و تعیین چهارچوب قواعد می‌پردازد و به خاطر کثرت موضوعات و عدم آشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً از ذکر جزئیات خودداری می‌کند. اما این قواعد بدون جزئیات قابل اجراء نیست. فلذا دولت، که خود مجری قانون می‌داند، به تشخیص خود یا با اجازه از قوه‌ی مقننه ناگزیر از تکمیل قوانین مورد نظر از طریق آئین‌نامه‌های فنی و اجرایی می‌باشد (هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲، صص ۳۱۸-۳۱۷).

۲- چون قوه‌ی مجریه در اجرای قوانین نقش دارد و به اداره‌ی امور کشور می‌پردازد و مسائل و مشکلات اداری و اجرائی را بهتر ا قوه‌ی مقننه، لمس می‌نماید. لذا برای اینکه بتواند این مشکلات را مرتفع نماید، حق وضع مقررات به او اعطاء شده است.

۳- گاهی اوقات مجالس قانون‌گذاری، عملاً از تصویب برخی مقررات خودداری کرده و ترجیح می‌دهند که این مقررات به وسیله‌ی قوه‌ی مجریه وضع شود. این امر دلایل سیاسی دارد؛ زیرا نمایندگان نمی‌خواهند با تصویب برخی قوانین، محبوبیت خود و در نتیجه شانس انتخاب مجدد را از دست بدهند (رضایی زاده: ۱۳۹۰، ص ۶۲).

۴- هدف قانون عادی وضع مقررات ملی است ولی برخی نیازهای محلی مانند حمل و نقل شهری، بهداشت محلی و... ایجاب می‌کند که مقامات محلی، حق وضع مقرراتی را در این زمینه‌ها داشته باشند. بدون در اختیار وضع مقررات، مقامات محلی مانند استاندار، فرماندار، شهردار و... نمی‌توانند امور مختلفی که به آنها واگذار شده است، بپردازند (موسی زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۵۰).

۳- انواع مصوبات قوهی مجریه

مصوبات قوهی مجریه را می‌توان به سه دسته‌ی آئین نامه، تصویب نامه‌ها و سایر مقررات دولتی تقسیم کرد.

۳-۱ آئین نامه^۱

در اصطلاح حقوق اداری، مقرراتی که از طرف مقامات مختلف قوهی مجریه مانند وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات وضع می‌شود «آئین نامه» می‌نامند. آئین نامه قواعد کلی لازم الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند. از آنجائیکه آئین نامه جنبه‌ی آمریت و کلیت دارد و تمامی افرادی که در شرایط و وضع مشابه باشند، مشمول آن می‌شوند، گفته می‌شود آئین نامه در حکم قانون است (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۸۷).

۳-۱-۱ انواع آئین نامه

با توجه به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و اصول حقوق اداری، آئین نامه‌ها به سه دسته‌ی اجرایی، مستقل و تفویضی تقسیم می‌شوند.

۳-۱-۲ آئین نامه های اجرایی

آئین نامه‌های اجرایی مقرراتی هستند که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل قانون در ارتباط با آن وضع می‌شوند. به دلیل عدم استقلال ذاتی آنها، این آئین نامه‌ها «آئین نامه‌های غیر مستقل» نیز نامیده می‌شوند. از آنجا که قانون‌گذار از امکانات مادی و معنوی دستگاه اجرایی اطلاع کافی ندارد، با سپردن قسمتی از اختیارات قانون‌گذاری خود به قوهی مجریه، مقررات مربوط به کیفیت و نحوه‌ی اجرای قانون را از حیثه‌ی صلاحیت خود خارج می‌سازد.

آئین نامه‌ی اجرایی قانون ماهیتاً از حیث مدلول قواد و احکام با قانون تفاوتی ندارد و مادام که قانون مربوطه لازم الاجراست، آئین نامه‌ی اجرایی آن نیز به قوت خود باقی است. غالباً در متن قوانین عادی، لزوم تصویب آئین نامه‌ی اجرایی قانون قید می‌شود، ولی چنانچه قانون عادی در این خصوص ساکت باشد، مقامات صلاحیت‌دار دستگاه اجرایی می‌توانند به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدام به وضع آئین نامه‌ی اجرایی قانون کنند. با توجه به این نکته، در وضع آئین نامه‌ی اجرایی دو حالت قابل تصور است:

در حالت اول، قانون‌گذار وضع آئین نامه‌ی اجرایی را به قوهی مجریه تکلیف نکرده است. برای رفع نواقص و کاستی‌های قوانین عام و کلی مجلس، قوهی مجریه به ابتکار خود مقررات اجرایی لازم را تدوین می‌نماید که به این دسته از مقررات «آئین نامه‌های تکمیلی یا خوجوش» نیز می‌گویند (موسی زاده: ۱۳۸۲، صص ۱۵۲-۱۵۱).

حالت دوم، وقتی است که قانون‌گذار، پس از ذکر کلیات، دولت را مأمور تکمیل و یا بیان تفصیل قانون مورد نظر می‌نماید. در این صورت اصولاً اجرای قانون ممکن نیست مگر آنکه دولت با وضع آئین نامه‌ی تکمیلی شرایط اجرای قانون را فراهم نماید. فلذا، لازم الاجراء بودن قانون، مقامات اجرایی را مکلف به تدوین آئین نامه می‌نماید. در این خصوص نیز، اصل یکصد و سی و هشتم با ذکر اینکه: «هیأت وزیران... مأمور تدوین اجرایی، برای دولت معین می‌کند. در این فرض، چون قانون‌گذار دولت

^۱ - البته باید در نظر داشت که آئین نامه در دو معنی عام و خاص به کار برده می‌شود. در معنی خاص آن به قواعد وضع شده از سوی مقام صلاحیت‌دار همانند وزیر، شهردار یا استاندار گفته می‌شود که هدف از آن تسهیل اجراء و تشریح قوانین یا وضع مقرراتی مستقل است. در معنی عام، آئین نامه جز مصوبات پارلمان و بخشنامه، همه چیز را شامل است و مفهوم تصویب نامه از تحت آن خارج نیست (لنگرودی: ۱۳۸۴، ص ۱).

را(اصولاً با ذکر ضرب‌الاجل) موظف به تدوین آئین نامه می‌نماید، به نظر می‌رسد که لازم‌الاجراء شدن قانون موکول به تصویب آئین نامه باشد(هاشمی:۱۳۸۴، ج ۲، ص ۳۱۹).

۳-۱-۳ آئین نامه‌های مستقل

آئین نامه‌ی مستقل، آئین نامه‌ای است که از طرف مقامات صلاحیتدار اداری در اجرای وظایف خود بدون این که مأموریت خاصی از طرف قانون‌گذار داده شده باشد، وضع می‌شود. این آئین نامه‌ها از آن جهت مستقل نامیده می‌شوند که مقامات اداری(هیأت وزیران و وزیران) با توجه به وظایف خطیر و مسئولیتی که به موجب قانون اساسی در اجرای قوانین و حفظ نظم و اداره‌ی عمومی به عهده دارند، در مواردی که مقررات قانونی وجود ندارد و یا ناقص است، رأساً و مستقلاً بدون اجازه‌ی قانون-گذار به وضع آن مبادرت می‌کنند؛ به عبارت دیگر آئین نامه‌ی مستقل مربوط به قانون معین یا اجرای قانون معینی نیست. اختیار وضع آئین نامه‌ی مستقل ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه‌ی مجریه است، ولی اختیار مزبور مطلق و نامحدود نیست و در مواردی می‌توان آئین نامه‌ی مستقل وضع کرد که آن موارد، مربوط به صلاحیت ویژه‌ی قوه‌ی مقننه نباشد(طباطبائی:۱۳۸۱، ص ۲۹۱).

مبنای مشروعیت آئین نامه‌ی مستقل، قانون اساسی است. بنابراین، اگر حتی در آئین نامه‌ی مستقل حقوق و تکالیفی ایجاد شود، بایستی فراتر از اختیارات و مسئولیت‌هایی که قانون اساسی بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه نهاده است، نباشد. تهیه‌ی آئین نامه-ی مستقل یکی از راههایی است که ممکن است باعث شود قوه‌ی مجریه در وظایف قوه‌ی مقننه مداخله نماید. البته به این بهانه نمی‌توان امور عمومی جامعه را تعطیل نمود. دولت جهت اداره‌ی عمومی امور عمومی، نیاز به چنین اختیاراتی دارد(حیاتی:۱۳۸۶، ص ۵۴). به نمونه‌هایی از آئین نامه‌های مستقل اشاره می‌شود:

- آئین نامه‌ی سازمان دهنده‌ی خدمات عمومی: اعضای هیأت دولت عهده‌دار اجرای قوانین هستند. بدین منظور است که مبادرت به ایجاد سازمان و تشکیلات می‌نمایند. هرچند که ایجاد دستگاههای دولتی اصولاً به موجب قانون است، اما ابتکار سازماندهی تشکیلات داخلی، پست‌های سازمانی، طبقه‌بندی مشاغل و نظایر آن، با رعایت هماهنگی‌ها، بر عهده‌ی دولت می‌باشد که به صورت آئین نامه‌ی مشترک دستگاهها تصویب می‌نماید. در اصل یکصد و سی و هشتم آمده است:

«هیأت وزیران حق دارد برای تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین نامه بپردازد» (هاشمی:۱۳۸۴، ج ۲، ص ۳۲۰).

- آئین نامه‌های انتظامی: علاوه بر تأمین نیازمندیهای همگانی، دولت موظف به حفظ نظم و امنیت عمومی است، بدین لحاظ اقدام به وضع آئین نامه‌هایی در ارتباط با راهنمایی و رانندگی، شهرسازی، بهداشت و غیره می‌کند.

- آئین نامه‌های ضرورت یا اضطراری: در شرایط اضطراری(جنگ، اغتشاش داخلی، حوادث طبیعی و غیره)، دولت ناچار به اتخاذ تصمیمات فوری و ضروری است. تصویب این‌گونه آئین نامه‌ها، در برخی از کشورها از جمله ایران با اجازه‌ی مجلس قانون‌گذاری صورت می‌گیرد. اصل ۷۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

« برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی‌روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند»(موسی زاده:۱۳۸۲، ص ۱۵۴).

۳-۱-۴ آئین نامه‌های تفویضی

قوای مقننه و مجریه، بیش از آنکه قانون اساسی مقرر داشته است، صلاحیت اعمال قدرتی را ندارند و از طرف دیگر، نمی‌توانند حقوق و اختیارات خود را به غیر واگذار کنند. صلابت قانون اساسی و حقوق مردم این چنین محدودیتی را اقتضا می‌کند. با این ترتیب، قوهی مقننه که صلابت انحصاری وضع قانون را بر عهده دارد، حق واگذاری آن را به قوهی مجریه یا هر سازمان دیگری ندارد. نادیده گرفتن این امر، رویگردانی از حقوق مردم در اعمال حاکمیت می‌باشد. اما حالاتی پیش می‌آید که قانون‌گذار در وضع بعضی از قوانین با مشکلاتی روبرو است، یا نسبت به آن بیگانه می‌باشد و یا آنکه از نظر موضوعی فاقد عناصر سیاسی و اسلوب‌های اجرایی است که در این صورت، واگذاری آن به قوهی مجریه به مصلحت می‌باشد. در این ارتباط، اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورا اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی به دولت بدهد» (هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۳۲۲).

۳-۲ مقایسه‌ی آئین‌نامه با قانون

از آنجائیکه آئین‌نامه، جنبه‌ی آمریت و کلیت داشته و تمامی افرادی که در شرایط و وضع مشابه باشند، مشمول آن می‌شوند، گفته می‌شود آئین‌نامه در حکم قانون است. اما آیا وجود این تشابه کافی است که آئین‌نامه و قانون را یکی بدانیم؟ در پاسخ باید گفت آئین‌نامه از لحاظ ماهوی با قانون یکی است؛ زیرا هر دو، قاعده‌ای کلی وضع می‌کنند و هر دو برای افراد لازم‌الاجراء هستند (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۸۷). اما تفاوت‌های زیر مانع از آن می‌شود که این دو را یکی بدانیم:

- آئین‌نامه و قانون باهم متفاوت‌اند؛ بدین معنی که قوهی مجریه در مقام اجرای قانون تصمیماتی را اتخاذ می‌کند. این تصمیمات یا جنبه‌ی فردی دارد و در مورد افراد یا موضوعات مشخص اتخاذ می‌گردد، یا آن که جنبه‌ی کلی و نوعی دارد. مصوباتی را که کلی است نمی‌توان با قانون مقایسه کرد. زیرا قانون موجد حق و تکلیف بوده و وضع آن صرفاً در صلاحیت مرجعی است که برخاسته از اراده‌ی عموم جامعه باشد. درحالی‌که ابتکار آئین‌نامه محدود و متکی به قانون مصوب مجلس و یا قانون اساسی است و حق و تکلیف جدیدی را بیش از آنکه در قانون مصوب مجلس و یا قانون اساسی مقرر شده‌است، ایجاد نمی‌کند (حیاتی: ۱۳۸۶، ص ۵۳).

- از لحاظ صوری بین قانون و آئین‌نامه تفاوت وجود دارد؛ زیرا آئین‌نامه ناشی از قوهی مجریه است ولی قانون ناشی از قوهی مقننه؛ اولی عملی اداری و دومی عملی تقنینی محسوب می‌گردد؛ به همین جهت قانون می‌تواند آئین‌نامه را لغو کند یا تغییر دهد ولی آئین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد و یا آن را لغو کند (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۸۷).

۳-۲-۱ قلمرو قانون و آئین‌نامه

قانون اساسی برخی از کشورها به تفکیک و مرزبندی دقیق قلمرو قانون و آئین‌نامه اقدام نموده و صلاحیت قوهی مجریه را در وضع مقررات دولتی به روشنی بیان نموده‌است. از جمله قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، در اصل ۳۴ خود ضمن تصریح به اینکه وضع قانون در صلاحیت ذاتی پارلمان است، موارد آن را دقیقاً معین و احصاء نموده و خارج از این موارد را در صلاحیت قوهی مجریه قرار داده است که از راه آئین‌نامه‌ی اداری به تعیین جزئیات آن اقدام کند (طباطبائی: ۱۳۸۵، ص ۱۱۲). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در هیچ‌یک از اصول خود به تفکیک صریح حوزه‌ی قانون و آئین‌نامه نپرداخته است، اما در مبحث دوم راجع به صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی - با وجود آنکه مقرر می‌دارد که مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق وضع قانون دارد - از برخی امور نام می‌برد و تصویب قانون در آن امور را به طور صریح و منصوص در صلاحیت مجلس قرار می‌دهد. در اصطلاح حقوق اداری، این نوع امور را صلاحیت ویژه‌ی قانون‌گذاری در برابر صلاحیت عام می‌نامند و چنین استدلال می‌کنند که قوهی مجریه در این امور حق ندارد آئین‌نامه وضع کند؛ زیرا طبق نص

صریح قانون اساسی، از یان امر منع شده است، لکن وضع آئین‌نامه از طرف قوه‌ی مجریه در امور مربوط به صلاحیت عام منعی ندارد (طباطبائی: ۱۳۸۱، صص ۲۹۲-۲۹۱).

مطابق قانون اساسی اموری که جزء صلاحیت ویژه‌ی قانون‌گذار و از وظایف ویژه‌ی او هستند و در نتیجه هیچ مقامی جز او حق دخالت و تصمیم در آن را ندارد، عبارتند از: تعیین حدود حقوق و آزادی‌های عمومی، تعیین ضوابط مالکیت شخصی، تصویب بودجه‌ی کل کشور، تصویب مالیات‌ها، تعیین جرایم و مجازات‌ها، ایجاد وزارتخانه‌ها، تأسیس دادگاه، تصویب عهدنامه‌ها، مقابله-نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، تغییر در خطوط مرزی، برقراری وضع اضطراری، گرفتن و دادن وام و کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی، دادن امتیاز تشکیل شرکتها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به اشخاص داخلی، انتقال اموالی که جزء نفایس ملی به شمار می‌رود به غیر، شرح و تفسیر قوانین عادی، استخدام اتباع خارجی، رأی اعتماد به وزیران و نظارت بر کار آنان، اجازه‌ی چاپ اسکناس و ضرب سکه و خلاصه تمام اموری که طبق قانون اساسی و موازین و سنن پارلمانی جزء صلاحیت‌های ویژه‌اند.^۲

بدیهی است وضع آئین‌نامه‌ها از طرف مقامات اداری موجب سلب صلاحیت قانون‌گذار نیست، بلکه او می‌تواند هر زمان که لازم بداند مقرراتی وضع و یا آئین‌نامه‌ی مستقل دولت را اصلاح یا لغو کند (همان، ص ۲۹۲).

۳-۳ تصویب‌نامه

واژه‌ی تصویب‌نامه عرفاً به کلیه‌ی مقررات و قواعدی که توسط هیأت‌وزیران به تصویب می‌رسد (آیین‌نامه‌های اجرایی، مستقل و...) اطلاق می‌شود، در حالیکه در حقوق اداری، تصویب‌نامه دارای مفهوم خاصی است و مراد از آن «مقرراتی است که مراجع مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانون‌گذار نیست، وضع می‌نمایند. مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب‌نامه، اختیار ناشی از مسئولیت است» (صدرالحفاظی: ۱۳۷۳، ص ۴۱۷). برخلاف آئین-نامه که نوعاً مشتمل بر قواعد عام و کلی متعدد و مرتبط بوده و مفاد آن مانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می‌شود، تصویب‌نامه به معنای خاص کلمه غالباً محتوای امر معینی بوده، به مواد تقسیم بندی نمی‌شود و معمولاً به صورت متن واحد در جهت انجام وظایف اداری هیأت وزیران تدوین می‌گردد (عباسی: ۱۳۹۰، ص ۵۰)، اما سوابقی از تنظیم آن در ماده‌های علیحده نظیر تصویب‌نامه‌ی شماره ۱۷۲۶۹ مورخ ۱۳۳۴/۱۱/۴ هیأت‌وزیران راجع به شورای عالی اقتصاد موجود است.

فرق آئین‌نامه با تصویب‌نامه آن است که اولی یک عمل حقوقی عام و عینی است، در صورتی که دومی ممکن است عام یا خاص باشد. به طور کلی تصویب‌نامه به مصوبات هیأت‌دولت یا هر هیأت یا شورا گفته می‌شود و این مصوبات ممکن است جنبه‌ی عام (مانند آئین‌نامه) داشته باشد یا جنبه‌ی خاص مانند تصویب‌نامه‌ی برقراری یک مستمری بر حقوق وظیفه در مورد بازماندگان یک شخص یا تصویب‌نامه‌ی مربوط به نصب برخی مأموران عالی‌رتبه که باید به تصویب هیأت دولت برسد (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۹۳).

۳-۴ سایر مقررات دولتی

علاوه بر آئین‌نامه و تصویب‌نامه، مقرراتی دیگر از قبیل بخشنامه، دستورالعمل، مصوبه و ابلاغ وزارتی نیز توسط مقامات قوه‌ی مجریه وضع می‌گردد.

۳-۴-۱ بخشنامه

^۲ اصول ۴۲-۴۳، ۴۷، ۵۱، ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی و چند اصل دیگر.

به طور کلی دستور مکتوبی است که از طرف رئیس اداره خطاب به همه یا بخشی از کارکنان اداره نوشته می‌شود و یا اساساً اعلامی کلی است که دلالت بر تصمیم معینی می‌نماید (نجفی و محسنی: ۱۳۸۸، ص ۳۳۵). در تعریف آن این چنین آمده است:

«بخشنامه عبارت است از تعلیم یا تعلیمات کلی و یکنواخت (به صورت کتبی) که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آئین‌نامه داده شود و نباید مخالف قانون یا آئین‌نامه باشد و مادام که مخالف صریح با آنها نباشد از حیث لزوم پیروی مرئوس از رئیس لازم‌الاتباع است... بخشنامه قابل استناد در دادگاه نیست و فی حد ذاته منشاء حق و تکلیف جدیدی نمی‌باشد» (جعفری لنگرودی: ۱۳۸۴، ص ۱۰۵).

بخشنامه برای همکاران ایجاد تکلیف می‌نماید. این بدان معنی است که کارکنان به حکم انضباط مبتنی بر سلسله‌مراتب مؤظف به اطاعت از صدور دستور مقام مافوق محسوب می‌شوند و رسیدگی به این تخلف در صلاحیت دادگاه‌های اداری است. البته، اصل یکصدوسی و هشتم تأکید بر آن دارد که بخشنامه همانند آئین‌نامه «نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». بدین ترتیب، ممکن است کارکنان در مقابل دو الزام (اطاعت از قانون و اطاعت از امر مافوق) دچار سرگردانی شوند. ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری بدین صورت چاره‌گشایی نموده که: «اگر مستخدم، حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأکید کرد، مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود».

بخشنامه، در مقام خطاب به همکاران، کاربرد داخلی دارد و از جمله‌ی مقررات عمومی خارج است و اصولاً برای مردم ایجاد حق و تکلیف نمی‌نماید. لذا، اگر دستگاه‌های دولتی با استناد به یک بخشنامه اثر محدود کننده و یا بازدارنده بر حقوق مردم وارد نماید، خسات‌دیدگان حق دادخواهیدر دیوان عدالت اداری برای جبران خسارت وارده را خواهند داشت (هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲، صص ۳۳۸-۳۳۹).

۳-۴-۲ دستورالعمل

دستورالعمل گونه‌ای از مقررات دولتی عام و غیرانفرادی است که وضع آن را قوانین یا آئین‌نامه‌های دولتی برای اجرای مقررات اخیر پیش‌بینی می‌کنند. معمولاً دستورالعمل درباره‌ی امور فنی و تخصصی است (عباسی: ۱۳۹۰، ص ۵۲). معمولاً مرجع وضع دستورالعمل، شوراها و کمیسیونهای مستقر در ادارات هستند. سایر خصوصیات حقوقی مشابه به بخشنامه می‌باشد (نجفی و محسنی: ۱۳۸۸، ص ۳۳۶).

۳-۴-۳ مصوبه

در معنای عام به معنای موافقت مقامات صلاحیتدار با طرح یا پیشنهادی یکی از مقررات اعم از قانون یا غیر آن می‌باشد (جعفری لنگرودی: ۱۳۸۴، صص ۱۵۷-۱۵۸). ولی شامل تصمیمات قضائی نمی‌گردد. در معنای خاص و حقوق اداری غالباً دلالت بر تصمیم جمعی مقامات ذیصلاح اداری دارد؛ نظیر تصمیمات شوراها، مجامع، هیأت‌ها و نظایر آن (نجفی و محسنی: ۱۳۸۸، ص ۳۳۷).

۳-۴-۴ ابلاغ وزارت

« هدایت ادارات و مأموران وزارتخانه و مراقبت کارهای آنان در اختیار وزیر است و بلکه تکلیف او است. اگر این اختیار یا تکلیف مربوط به مورد خاص باشد، دستور وزیر را ابلاغ وزارتی و دستور وزارتی و حکم وزارتی نامند و اگر بطور کلی باشد یعنی ناظر بخصوص مورد نباشد، آن را بخشنامه‌ی وزارتی می‌نامند» (جعفری لنگرودی: ۱۳۸۴، ص ۳).

۴- مراجع صلاحیتدار برای وضع مقررات دولتی

از آنجائیکه مقررات دولتی برای افراد ایجاد حق و تکلیف می‌کند و از این حیث ممکن است حقوق و آزادیهای آنان را محدود سازد، قانون گذار صلاحیت وضع آن را به مقامات معینی داده است:

۴-۱ هیأت وزیران

به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌ی اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه بپردازد...».

به عنوان عالی‌ترین مرجع اجرایی کشور، هیأت وزیران مقررات بی‌شماری اعم از آئین‌نامه‌های اجرایی، جایگزین قانون، مستقل و تصویب‌نامه در زمینه‌های مختلف وضع می‌کند (موسی‌زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۵۸).

۴-۲ کمیسیون‌ی از وزیران

در برخی موارد، چندتن از وزیران به دلیل موضوعات مشترکی که مربوط به حوزه‌ی فعالیت تمام آنهاست، مشترکاً اقدام به تنظیم و تدوین آئین‌نامه می‌کنند. مانند آئین‌نامه‌ی راجع به «تعیین مدیر یا مدیران موقت دولتی واحدها» مصوب ۱۳۶۱ که توسط وزیران صنایع، کار و امور اجتماعی و مسکن و شهرسازی تهیه گردید و به اجراء درآمد (همان، ص ۱۵۹).

۴-۳ هریک از وزیران

به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود... هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آئین‌نامه صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...».

۴-۴ استانداران و فرمانداران

این مقامات در قلمرو مأموریت خود و در حیطه‌ی وظایف خویش، صلاحیت وضع آئین‌نامه را دارند که موارد، حدود و شرایط آن در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده‌ی ۱۷ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶ معین شده است (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۹۳).

۴-۵ مؤسسات عمومی

وضع مقررات دولتی، تنها از سوی اعضای هیأت دولت صوت نمی‌گیرد، بلکه رؤسای سازمان‌ها و مؤسسات دولتی در حوزه‌ی فعالیت خود چنین اختیاری را نیز دارند. علیرغم این که ممکن است اختیار مذکور در قوانین پیش‌بینی نشده باشد، با این حال

رؤسای سازمان‌ها و واحدهای مستقل دولتی مانند بیمه‌ی مرکزی ایران، شرکت مخابرات ایران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، شورای عالی کار و... می‌توانند به وضع مقررات و آئین‌نامه‌های مختلف بپردازند.

علاوه بر وضع مصوبه، در برخی قوانین، تصویب «آئین‌نامه‌های اجرایی قانون» نیز صراحتاً به واحدهای مستقل دولتی محول گردیده است که به عنوان نمونه می‌توان ماده‌ی ۸ قانون تشکیل و اختیارات هیأت امنای دانشگاه تهران را ذکر کرد که به موجب آن، هیأت امنای نامبرده مرجع تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی قانون تعیین شده است (موسی‌زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۵۹).

۵- شرایط اعتبار مقررات دولتی

اعتبار مقررات دولتی مستلزم رعایت شرایطی است که می‌توان آنها را به دو دسته‌ی شرایط ماهوی و صوری تقسیم نمود.

۵-۱ شرایط ماهوی

شرایط ماهوی را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

۵-۱-۱ صلاحیت مرجع تصویب کننده

برخلاف قوانین عادی که صلاحیت مرجع تصویب کننده‌ی آنها (مجالس قانون‌گذاری) غیرقابل تردید است، صلاحیت مقامات اجرایی در خصوص وضع مقررات دولتی دقت بیشتری را می‌طلبد. زیرا ممکن است در مواردی برخی از مقامات اداری بدون رعایت وظایف سازمانی، اقدام به صدور آئین‌نامه، بخشنامه یا دستورالعمل کنند. در واقع، مقررات دولتی باید توسط مقامات صلاحیت‌دار و آنهایی که دارای حق انشاء هستند، صورت بگیرد (موسی‌زاده: ۱۳۸۲، صص ۱۶۲-۱۶۱).

۵-۱-۲ رعایت حدود اختیارات

مقامات صلاحیت‌دار باید حدود اختیارات خود را رعایت کنند و از آن تجاوز نکنند. تجاوز از حدود اختیارات می‌تواند با دخالت در حوزه‌ی قانون‌گذاری قوه‌ی مقننه صورت بگیرد. تخلف از این قاعده، اصل تفکیک قوا را زیر سؤال می‌برد. همانگونه که قبلاً اشاره گردید، تنها در امور مربوط به صلاحیت عام قانون‌گذاری، می‌توان آئین‌نامه وضع کرد. چنانچه موضوع آئین‌نامه جزء امور مربوط به صلاحیت ویژه‌ی قانون‌گذاری باشد ولی بدون اجازه‌ی قانون‌گذار صادر شود، چنین آئین‌نامه‌ای مخالف نص قانون اساسی بوده و از درجه‌ی اعتبار ساقط است (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۹۴). علاوه بر این، مقامات صلاحیت‌دار نباید مقرراتی خلاف حقوق مکتسب و مشروع اشخاص وضع کنند مگر اینکه این اختیار به اذن صریح قانون‌گذار به آنها داده شده باشد. آئین‌نامه‌ها و یا برخی از مفاد آنها که از حدود اختیارات مقام تصویب کننده تجاوز کند، از سوی دیوان عدالت اداری قابل ابطال است؛ مانند ابطال مواد ۱۳ و ۱۵ آئین‌نامه‌ی اجرایی قانون «لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» مصوب هیأت وزیران توسط دیوان مزبور (موسی‌زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۶۱).

۵-۱-۳ عدم مخالفت با قانون اساسی و قوانین عادی

همانگونه که بین مقامات عمومی سلسله مراتبی وجود دارد، بین اعمال حقوقی آنها نیز سلسله مراتب وجود دارد؛ به این ترتیب که مصوبات مقامات مادون نمی‌تواند مخاف مصوبات مقامات بالاتر باشد.

در کشور ما مانند همه‌ی کشورها، قانون اساسی برتر از تمام قوانین است؛ زیرا قوه‌ی مؤسس کشور بالاترین مقام سیاسی هر کشور است. پس از قانون اساسی، از نظر سلسله مراتب، قوانین مصوب مجلس مقننه برتر از نظامات و تصمیمات مقامات قوه‌ی مجریه‌اند؛ زیرا مطابق قانون اساسی، مقامات قوه‌ی مجریه تحت نظارت قوه‌ی مقننه قرار دارند و از این رو آئین‌نامه‌ها و مصوبات

قوهی مجریه نمی‌تواند ناقض قوانین مصوب مجلس مقننه باشد. همین نسبت بین مصوبات هیأت‌وزیران و وزیران و مقامات پائین‌تر وجود دارد؛ به این معنی که آئین‌نامه‌ی وزارتی و به طریق اولی آئین‌نامه‌ی فرمانداری و شهرداری، نباید مخالف آئین-نامه‌ی هیأت‌وزیران و یا آئین‌نامه‌ی فرمانداری و شهرداری نباید ناقض آئین‌نامه‌ی وزارتی باشد (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۹۴).

۵-۱-۴ عدم مغایرت با شرع

به موجب اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق و عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده‌ی فقهای شورای نگهبان است». چنانچه مقررات دولتی از سوی فقهای نگهبان مغایر احکام شرع شناخته شوند، دیوان عدالت اداری آنها را ابطال خواهد کرد (موسی زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۶۱).

۵-۲ شرایط صوری

مقررات باید کتبی و مورخ و ممضی به امضای مقام صلاحیت‌دار اداری صادر گردد. آئین‌نامه معمولاً به صورت مواد تدوین می‌شود، اما این شیوه جزء شرایط اساسی آن نیست؛ زیرا ممکن است به صورت ماده‌ی واحده یا دستور عمومی باشد.

علاوه بر اینها، آن دسته از مقررات دولتی که برای افراد ایجاد حق و تکلیف می‌کند، بایستی از راه درج در روزنامه‌ی رسمی کشور و یا به دیگر وسایل مناسب به آگاهی عموم برسد (طباطبائی: ۱۳۸۱، ص ۲۹۵). تبصره‌ی ماده‌ی ۳۰ آئین‌نامه‌ی داخلی هیأت‌دولت در این خصوص مقرر می‌دارد: «مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌هایی اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می‌نمایند، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجرا است، مگر آن که در مورد مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد».

۶- نظارت بر مقررات دولت

مفاد آئین‌نامه‌های دولتی در تمام موارد نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. علاوه بر آن، این آئین‌نامه‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد.^۳ برای تضمین این حکم قانونی، قانون اساسی به بیان مواردی از نظارت بر آئین‌نامه‌ها پرداخته است:

۶-۱ نظارت قانونی (پارلمانی)

یکی از انواع نظارت‌هایی که قانون اساسی بر مصوبات قوه‌ی مجریه پیش‌بینی کرده است، نظارت قانونی است.

۶-۱-۱ تاریخچه

قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، مطابق اصل یکصد و بیست و ششم، نظارت قانونی بر تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت بر عهده‌ی رئیس‌جمهور بود؛ این نظارت مطابق ساختار دولت قبل از بازنگری سال ۶۸، موجه به نظر می‌رسید. به لحاظ آنکه هیأت‌دولت به ریاست نخست‌وزیر تشکیل می‌شد^۴ و رئیس‌جمهور در تدوین و تصویب آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها مداخله‌ای نداشت. اما این وضعیت در سال ۱۳۶۸ دچار تحول شد و متناسب با تغییراتی که در دولت ایجاد شد و مقام نخست‌وزیری از قوه

^۳ - اصل چهارم قانون اساسی

^۴ - اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی ۱۳۵۸

مجریه حذف و رئیس هیأت وزراء همان رئیس‌جمهور تعیین شد، در چگونگی نظارت بر مصوبات دولت هم تغییراتی به عمل آمد (حیاتی: ۱۳۸۶، ص ۵۶). بعد از تغییرات بازرنگری، ذیل اصل یکصد و سی‌هشتم اصلاحی، نظارت مذکور را بدین ترتیب بیان داشته است:

«تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت‌وزیران بفرستد».

۶-۱-۲ نحوه‌ی نظارت قانونی (پارلمانی)

«چنانچه این قبیل مصوبات (مصوبات مذکور در ذیل اصل ۱۳۸) بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شود حسب مورد هیأت‌وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید... هیأت دولت و کمیسیون‌های آن مکلفاند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند... اگر بین رئیس مجلس و هیأت‌دولت و کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است».^۵

در مورد ذیل اصل یکصد و سی و هشتم ذکر چند نکته ضروری است:

۱- هیأت‌وزیران پس از دریافت نظر رئیس مجلس، باز هم همان آئین‌نامه یا تصویب‌نامه‌ی پیشین را به همان‌گونه که بود، نمی‌تواند تصویب کند. زیرا در این مورد «قانون نحوه‌ی اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه به مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶، می‌گوید در صورت اختلاف میان رئیس مجلس و هیأت‌دولت، نظر رئیس مجلس معتبر است.

۲- آیا هیأت‌دولت مؤظف است که مصوبه‌ی پیشین خود را که رئیس مجلس آن را به هیأت دولت بازگردانده است، پس از بازبینی یا بی‌بازبینی به آگاهی رئیس مجلس برساند؟ در این مورد نیز بخش سوم اصل ۱۳۸ قانون اساسی خاموش است. ولی با نگاه به فرض یک می‌توان گفت که نیازی نیست برای بار دوم به آگاهی رئیس مجلس برسد.

۳- از نظر منطق حقوقی هنگامی که دیوان عدالت اداری وظیفه دارد که آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های خلاف قانون را باطل کند، دیگر چه نیازی است که آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های هیأت‌وزیران به آگاهی رئیس قوه‌ی مقننه نیز برسد؟ پاسخ این است که این تصمیم فقط یک پیشگیری است تا هیأت‌دولت آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های خلاف قانون تصویب نکند.

۴- آیا بازبینی مصوبات هیأت‌دولت و تأیید آن به وسیله‌ی رئیس قوه‌ی مقننه و پس از انتشار آنها باز هم می‌توان از خلاف قانون بودن احتمالی آنها به دیوان عدالت اداری شکایت کرد؟ پاسخ به این سؤال مثبت است؛ زیرا قانون دیوان عدالت اداری در مورد حدود و صلاحیتش هنوز پابرجا بوده و وظیفه دارد به چنین شکایت‌هایی رسیدگی کند. ولی پسندیده نخواهد بود که با بازبینی رئیس قوه‌ی مقننه، مصوبات هیأت‌وزیران باز هم خلاف قانون درآید و دیوان عدالت اداری آن را ابطال کند ولی امکان عملی خلاف قانون بودن چنین مصوبه‌هایی وجود دارد (ابوالحمد: ۱۳۷۹، صص ۴۷۴-۴۷۵).

۶-۱-۳ انتقادات

^۵ - ماده‌ی واحدی قانون نحوه‌ی اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی ۶۸/۱۰/۲۶.

به روش نظارتی که اصلاحیه‌ی اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد، انتقاداتی وارد نموده‌اند:

انتقاد اول، مربوط به مقام ناظر بر مصوبه‌ی دولت است. ارسال مصوبات به رئیس مجلس ممکن است موجب درگیر شدن قوه‌ی مقننه گردد. هر چند که مقام ناظر رئیس مجلس است، نه مجلس. اما به هر حال فضای قوه‌ی مقننه که رئیس مجلس در آن قرار دارد از نظر سیاسی (علاوه بر نظارت قانونی) می‌تواند نسبت به مصوبات دولت مؤثر و بازدارنده باشد و دولت را در صورت اجرای امور با وقفه مواجه سازد. با توجه به این که نظارت بر حسن اجرای قوانین بر عهده‌ی قوه‌ی قضائیه است، واگذاری این نظارت به قوه‌ی مزبور مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

انتقاد دوم، مربوط به همزمانی اقدام دولت در «بلاغ برای اجراء» و «اطلاع رئیس مجلس» است. ایرادی که بر این ترتیب وارد به نظر می‌رسد این است که امکان دارد مصوبه‌ی در حال اجراء و یا اجراء شده پس از مدتی، به دلیل خلاف قانون بودن، توسط رئیس مجلس برای تجدیدنظر و اصلاح و سپس توقف مصوبه به هیأت وزیران بازپس فرستاده شود. در این صورت، اصلاح مؤخر و توقف در اجرای مقررات، به یقین خالی از اشکال نخواهد بود (هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۳۲۳).

۲-۶ نظارت قضائی

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، نظارت قوه‌ی قضائیه را به دو صورت مورد پیش‌بینی قرار داده است:

۱-۲-۶ نظارت از طریق دادگاههای دادگستری

به موجب اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: «قضات دادگاهها مکلفاند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است، خودداری کنند...».

در نحوه‌ی نظارت دادگاههای دادگستری بر مقررات دولتی، تنها مقرراتی که خلاف قانون باشند بلاثر می‌شوند ولی اصل مقررات ابطال نمی‌شوند (موسی‌زاده: ۱۳۸۲، ص ۱۶۵).

۲-۲-۶ نظارت دیوان عدالت اداری

نظارت از طریق دیوان عدالت اداری، نوعی دیگر از نظارت قضائی است که مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۲-۶ تاریخچه

همانطور که می‌دانیم نهادهای اداری، سیاسی و قضایی ایران که پس از انقلاب مشروطه بنیان گرفت، اغلب از قوانین و نمونه‌ی نهادهای کشور فرانسه بود. در قوانین فرانسه، برای سیدگی به شکایات مردم از اداره و کارمندان دولت و نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی، مرجع ویژه‌ای به نام «شورای کشوری» یا «دیوان دولتی» هست که از دادگاههای عمومی به مفهوم ویژه نیست. قانون‌گذاران ایران پس از استقرار مشروطه نیز خواستند تا چنین سازمانی پدید آورند و در قوانین گونه‌گون چندبار لزوم تأسیس چنین نهادی یادآوری شد. نخستین بار مجلس، قانون ویژه‌ای به نام «قانون شورای دولتی» در ۱۱ خرداد ۱۳۳۹ به تصویب رسانید. ولی با این که این قانون چندبار اصلاح شد، هیچ‌گاه به اجراء درنیامد (ابوالحمد: ۱۳۷۹، ص ۴۶۴).

در چنین وضعیتی، سیستم نظارت قضایی بر مصوبات دولتی ضعیف بود. اختیارات دادگاهها در ابطال نظامات و آئین‌نامه‌های خلاف قانون محدود بود و افراد نمی‌توانستند مستقلاً در این باره اقامه‌ی دعوی کنند و اعتراضات آنها فقط به صورت ایراد قابل

^۶ - اصل یکصد و پنجاه و ششم (۳).

طرح بود. بدین ترتیب که بر طبق اصل ۸۹ متمم قانون اساسی مشروطیت، چنانچه کسی به مطابقت آئین‌نامه‌ها با قانون اساسی اعتراضی می‌کرد و دادگاه ایراد شاکه را وارد تشخیص می‌داد، مرجع مزبور مکلف بود به آئین‌نامه ترتیب‌اثر ندهد. این وضعیت سبب می‌شد که عملاً نظارت دادگاهها بر آئین‌نامه‌ها محدود شود.

با پیروزی انقلاب اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و هفتاد و سوم، برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری مرجع ویژه‌ای را تعیین کرد. این اصل مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود، حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را قانون معین می‌کند». با توجه به اصل مذکور سرانجام «قانون دیوان عدالت اداری» در بهمن‌ماه ۱۳۶۰ به تصویب رسید. اما این دیوان فعالیت خود را عملاً با تصویب آئین‌نامه‌ی اجرایی قانون مذکور در شهریور ۱۳۶۲ آغاز کرد قانون دیوان عدالت اداری یک‌بار در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ مورد بازنگری قرار گرفت و البته موادی از این قانون بدلیل مخالفت شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد و مرجع اخیر به تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ آن را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد(حیاتی: ۱۳۸۶، ص ۵۷).

۶-۲-۲-۲-۲ نحوه نظارت دیوان

ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در بیان صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان، بیان می‌دارد: «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

بنابراین، مطابق این ماده اگر کسی نسبت به آئین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و یا دستورالعمل مراجع مذکور شکایتی داشته باشد، می‌تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری بخواهد. این درخواست در هیأت عمومی دیوان که مرکب است از رئیس دیوان و کلیه رؤسای شعب و مستشاران شعب، مطرح و نسبت به آن اتخاذ تصمیم می‌شود(حیاتی: ۱۳۸۶، ص ۵۷). دیوان عدالت اداری تا کنون چندین رأی در ابطال مواد یا پاره‌ای از مواد آئین‌نامه‌های اجرایی داده است. مانند رأی شماره ۱۳۸۸-ک-۴۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ بیستم تیر ۱۳۶۲ به تقاضای شرکت تعاونی مسکن افسران ژاندارمری جمهوری اسلامی ایران در مورد ابطال مواد ۴۰، ۴۵ و ۶۶ آئین‌نامه‌ی اجرایی قانون اراضی شهری(ابوالحمد: ۱۳۷۹، صص ۴۶۸-۴۶۷).

باید یادآور شد که اثر ابطال مصوبات توسط دیوان عدالت اداری نسبت به آینده است؛ مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا آن دسته مصوبات که هیأت عمومی تشخیص می‌دهد. مؤید این مطلب ماده ۲۰ قانون دیوان است که مقرر می‌دارد: «اثر ابطال مصوبات از زمان دور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید».

۶-۳ نظارت شرعی

علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر مطابقت همه‌ی قوانین و مقررات(و من جمله تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها) با موازین اسلامی، نحوه نظارت آن چندان واضح نمی‌باشد. فقط اصل یکصد و هفتاد و هفتم اعلام می‌دارد که، قضات مکلف به خودداری از اجرای مقررات خلاف شرع هستند و در صورت شکایت از این مقررات مرجع رسیدگی، دیوان عدالت اداری است(هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲،

ص ۳۲۴). دیوان مؤظف است مصوبه‌ای را که از خلاف شرع بودن آن شکایت شده است، برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال نماید. نظر این شورا برای دیوان مطاع خواهد بود. در این ارتباط ماده‌ی ۴۱ قانون دیوان این‌گونه مقرر است:

«در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگ مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت‌عمومی، لازم‌الاتباع است.»

۷- نتیجه گیری

از مجموعه مباحث و مطالب مطرح شده نتیجه گیری می‌شود هر چند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ خود استقلال و تفکیک قوا و کارکرد مستقل آنها را مورد پیش بینی قرار داده، اما همانند سایر نظامهای مبتنی بر تفکیک قوا علی‌الخصوص نظامهای پارلمانی و نیمه پارلمانی، اختیار وضع و تصویب قواعد عام الشمول موجد حق و تکلیف بر شهروندان را برای قوه مجریه به رسمیت شناخته است. این قواعد عام الشمول به تناسب مقام وضع کننده آن می‌تواند عناوینی چون آئین نامه، تصویب نامه، بخشنامه و تصویب نامه را داشته باشد. برای اعتبار مصوبات قوه مجریه، رعایت پاره‌ای از شرایط صوری و ماهوی از جمله صلاحیت مقام تصویب کننده، عدم مخالفت با قانون و شرع و همچنین داخل نشدن در صلاحیت های خاص قوه قانون گذار که در اصول متعدد قانون اساسی به آن اشاره شده است، از آن جمله می‌باشد؛ به منظور ضابطه مند کردن مصوبات قوه مجریه و جلوگیری از تخطی آن قوه از حدود اختیارات خود در وضع قواعد، نظارت پارلمانی از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضائی از طریق قضات دادگستری و دیوان عدالت اداری و همچنین نظارت شرعی از سوی شورای نگهبان مطابق قانون اساسی مورد پیش بینی قرار گرفته است.

فهرست منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید(۱۳۷۹)، حقوق اداری ایران، چ ششم، تهران، انتشارات توس.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر(۱۳۸۴)، ترمینولوژی حقوق، چ پانزدهم، تهران، کتابخانه‌ی گنج دانش.
۳. حیاتی، علی‌عباس(۱۳۸۶)، «صلاحیت دولت در وضع آئین‌نامه و تصویب‌نامه و مکانیسم نظارت بر آن»، فصلنامه‌ی حقوقی گواه، شماره‌ی ۱۰، صفحات ۵۷-۵۲.
۴. رضایی زاده، محمدجواد(۱۳۹۰)، حقوق اداری(۱)، تهران، نشر میزان.
۵. صدرالحفاظی، سید نصر... (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چ اول، تهران، نشر شهریار.
۶. عباسی، بیژن(۱۳۹۰)، حقوق اداری، چ اول، تهران، نشر دادگستر.
۷. طباطبایی مومنی، منوچهر(۱۳۸۵)، حقوق اساسی، چ پنجم، تهران، نشر میزان.
۸. _____ (۱۳۸۱)، حقوق اداری، چ هشتم، تهران، انتشارات سمت.
۹. موسی زاده، رضا(۱۳۸۲)، حقوق اداری، ج ۱ و ۲، چ پنجم، تهران، انتشارات میزان.
۱۰. نجفی، مرتضی و فرید محسنی(۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چ هشتم، تهران، انتشارات بین‌المللی المهدی.
۱۱. _____ (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چ دهم، تهران، نشر میزان.

قوانین و مقررات

۱. آئین‌نامه‌ی داخلی هیأت دولت ۱۳۶۸/۱۰/۳ هیأت‌وزیران
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸
۳. قانون آئین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۹/۱/۲۰
۴. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲

۵. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵
۶. قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷
۷. قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی ۶۸/۱۰/۲۶.