

دلایل توجیهی وضع مقررات دولتی توسط قوه مجریه

سعید سعیدی پور

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

وضع مقرر یک عمل اداری است که جهت اداره امور عمومی یک کشور به نهادهایی غیر از قوه قانونگذاری واگذار شده است. ابتدائاً پذیرش صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه، برخاسته از این نیاز بود که قوه مقننه قادر نبود در تمام مصوبات خود تمام جزئیات و دقت‌ها را مشخص سازد که این امر می‌توانست موجب ابهامات زیادی در قانون گذاری و سردرگمی شهروندان و مقامات اجرایی شود. به هر حال ناتوانی قوه مقننه در وضع قوانینی همه جانبه و جامع الاطراف و فرایند طولانی اصلاح قانون از یکسو و تمشیت سریع و روان امور اجرایی و اداری از سوی دیگر، زمینه را برای این امر فراهم کرد که قوه مقننه ضمن تصویب قوانین، صراحتاً یا به طور ضمنی صلاحیت وضع و مقررات را به قوه مجریه واگذار کند. پذیرش صلاحیت مقررات گذاری برای قوه مجریه خلاف ایده تفکیک قواست و این در نتیجه تساهل در مرزبندی، انعطاف پذیری و جرح و تعدیل‌هایی در این رکن از قوا و همچنین نتیجه دگرگونی در مبانی نظری تفکیک قوا و به اقتضای پیوستگی و تجزیه ناپذیری امور و روابط اجتماعی بوده است. واگذاری چنین صلاحیتی به قوه مجریه دو نتیجه مهم به دنبال دارد: اول این که مقرر نمی‌تواند قانون را تفسیر، اصلاح یا نسخ کند یا دامنه آن را توسعه یا تضییق دهد و باید در طریق بیان و توضیح برای وصول به قانون باشد. دوم این که شکل و محتوای قانون و مقرر باید موافق هم باشد؛ در غیر این صورت به اختلال در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی می‌انجامد.

واژه‌های کلیدی: مقرر، تقنین، اجرا، قوه مجریه، اداره.

۱. مقدمه

وجود دغدغه ایجاد سلطه نیروی حاکم، منجر به بروز نظریه تفکیک قوا گشت. منتسکیو در جهت مدلل ساختن اندیشه خود می گوید: «هنگامی که قدرت قانون گذاری با قدرت اجرایی در یک شخص یا دستگاه واحدی جمع می شود از آزادی در آینده اثری باقی نخواهد ماند؛ زیرا شهیار قوانینی خودکامه وضع می کند و با خودسری اجرا می کند. اگر قوه قضاییه تفکیک نباشد باز وضع همین است؛ زیرا تازه قانونگذار هم است و اگر قوه قضاییه با مجریه جمع شود، قاضی دارای یک نیروی ستمگر خواهد بود. بنابراین برای حفظ حقوق جامعه و سوءاستفاده نکردن از قدرت باید دستگاهها طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۹۴).

مطابق این نظریه، هیچکدام از دو نهاد مجریه و مقننه نباید در کار دیگری مداخله نماید و باید حدی را که قانون برای هر یک ترسیم کرده است، مراعات نمایند (اریک^۱، ۱۹۹۸: ۱۴) و به ویژه قوه مجریه در هیچ حال حق وضع قانون و اتخاذ تصمیم درباره اموری که در صلاحیت خاص قوه مقننه است را ندارد. ولی با این وجود، قانونگذاری در همه امور و جزئیات آن از عهده یک نهاد خارج است و مجلس، چنانچه به تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرای قوانین همت گمارد، از انجام وظایف مهم خود باز می ماند و به همین دلیل در غالب قوانین، تنظیم آیین نامه اجرایی بر عهده هیأت وزیران یا یکی از وزیران گذاشته می شود. دولت برای انجام امور اداری و اجرایی خود نیاز به دستورالعمل های اجرایی دارد تا به این وسیله بتواند اجرای قوانین را تسهیل نموده و ساختار اداری خود را جهت اداره امور و اجرای قوانین سامان دهد. همچنین برای اجرای دقیق قوانین، لازم است دستگاه های اداری و اجرایی ارشاد و راهنمایی شوند (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۱۷۴). صلاحیتی که قوه مجریه بدین ترتیب به دست آورد، اولاً با تجویز قانون اساسی نبود و براساس مقتضیات اجرای هر چه بهتر قوانین به وجود آمد. ثانیاً صلاحیتها جنبه استقلال ندارند و تبعی هستند؛ یعنی به تبع قانون تصویب شده می باشند، نمونه رایج آنها، آیین نامه اجرایی و بخشنامه است.

بعلاوه، دگرگونی هایی که در نظریه دولت به ویژه پس از استقرار اصل حاکمیت قانون به وجود آمد، مرحله دیگری از حیات نظریه تفکیک قوا آغاز شد که نخستین برآیند آن، پذیرش صلاحیت مستقل مقررات گذاری برای قوه مجریه بود. در واقع، صلاحیت مستقل قوه مجریه در مقررات گذاری نیز نتیجه نیازهایی بود که دستگاه های اجرایی در مقام اجرای صلاحیت های عام خود پیدا کرده بود. چنین مقرراتی به طور مشخص و مستقیم در راستای مصوبه قوه مقننه نیست، بلکه در مقام انجام صلاحیت های کلی اجرایی و مقتضیات آن قوه می باشد (نک: اسدیان، ۱۳۸۸، ص ۱۵-۲۰). شاید بتوان گفت در ارتباط با تحول و دگرگونی تفکیک قوا بر مقررات گذاری، در قاعده گذاری^۲ اصل بر صلاحیت قوه مجریه است نه مقننه؛ زیرا آنچه در صلاحیت قوه مقننه است دارای حساسیت و اهمیت بیشتری در مقایسه با صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه می باشد (هداوند، ۱۳۹۱، ص ۷۲۴).

موضوع این نوشتار پاسخ به مسائل مهمی است چون، مبنای اعطای چنین صلاحیتی به نهادهایی غیر از قوه مقننه چیست؟ قلمرو و محدودیت های آن کدامند؟ رابطه و نسبت میان قانون و مقررات دولتی چیست؟

۲. مفهوم و مبانی مقررات دولتی

از منظر تاریخی، در نظام های یکتا سالار، صلاحیت انحصاری وضع قاعده حقوقی در اختیار قوه مجریه و شخص رئیس کشور قرار داشت (گرگی از ندریانی، ۱۳۸۸، ص ۲۶۰). در این نظام ها رئیس قوه مجریه با وضع بخشنامه-قانون به وضع قانون مبادرت می کند. حتی در برخی از این کشورها در صورت وجود پارلمان، این نهاد تحت سیطره حاکم قرار دارد. بدیهی است در چنین کشورهایی بحث از تفکیک قلمرویی اجرا از تقنین که در ذیل گفتمان مردم سالاری بر مبنای اصولی همچون تفکیک قوا،

^۱ Eric^۲ Rule-making

نظارت پذیری زمامداران و صیانت از حق ها و آزادی های فردی و گروهی است، کاملاً بی معناست. علی‌رغم آنکه تفکیک قوا به مفهوم مبتکرین آن^۱ عملی نگردید، اما با پیچیده تر شدن روابط اجتماعی، مرزبندی و شکاف بین وظایف «تقنینی» و «اجرایی»، دقت و صراحت خود را از دست داد و در عمل چاره ای جز ورود قوا به قلمرو یکدیگر نیست. در پی همین مسائل، مفهوم صلاحیت قانونی و آیین نامه‌ای پدیدار گشت و با وجود اختصاص حق قانون گذاری قوه مقننه، به قوه مجریه امکان می دهد این حق و صلاحیت را براساس اوضاع و شرایط خاص، در گستره ای محدود و تحت نظارت مشخصی بدون خدشه دار شدن قلمرو صلاحیت عمومی قانون گذار، اعمال کند. البته مرزبندی این دو صلاحیت، به روابط قوای سه گانه هر کشور در چارچوب انواع رژیم‌های سیاسی بستگی دارد و در اکثر کشورها، نظام مضاعف (قانون و آیین نامه) را معمول می دارند (گرچی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ص ۹۵).

۱.۲. چیستی و چرایی مقررات دولتی

به طور کلی هم مقرر و هم قانون، ابزارهایی ضروری برای تنظیم و تمشیت امور و روابط اجتماعی است. اما علی‌رغم اینکه وضع مقرر توسط نهادهایی غیر از قوه مقننه خلاف اصل لزوم مردم سالاری در قاعده گذاری و تفکیک قواست، با این وجود، اقتضای مدیریت امور عمومی موجب شده عموم، در عمل، وضع مقرر توسط نهادهایی غیر از قوه مقننه را بپذیرند (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۵). تقنین وضع قواعد کلی، عام الشمول و لازم الاجرا جهت تنظیم روابط اجتماعی و دارای ماهیت عمومی، مجرد و غیرشخصی است که به طور عام، طبق اصل ۷۱ قانون اساسی در صلاحیت قوه مقننه است و البته در مواردی از طریق همه پرسی میسر است.^۲ اما وضع مقرر که به عمل شبه تقنینی^۳ مشهور است، قانونگذاری واقعی نیست و در مجموع، تصمیمات عام، کلی و نوعی مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه است که در مقام قاعده سازی عمل می کند که در اصل ۱۳۸ صراحتاً به آن اشاره شده است.

۲.۲. مفهوم اداره و عمل اداری

هنگامی که یک مقام عمومی مقرر وضع می کند، یک عمل اداری را بروز می دهد. عملی که در راستای اداره امر عمومی محقق می شود (کریمیان، ۱۳۸۸، ص ۲۱۹). از مهمترین مصادیق فعالیت‌های اداری می توان به خدمات عمومی، انتظامات عمومی و برخی از وظایف اقتصادی و اجتماعی دولت اشاره کرد.

خدمات عمومی، فعالیت‌های مورد نیاز همگانی است که توسط دولت یا زیر نظر و نظارت او انجام می شود؛ مانند آب، برق، بهداشت و درمان، تلفن و پست و غیره. فلسفه مداخله دولت در امر خدمات عمومی، خدمتگزاری به جامعه و مردم برای رفع نیازهای همگانی و اکثریت جامعه است. برای تحقق این هدف، دولت‌ها و ادارات دو اصل را در تأمین خدمات عمومی مورد توجه قرار می دهند: اصل تساوی مردم در بهره گیری و استفاده از خدمات عمومی (اصل تبعیض ناپذیری) و اصل استمرار و تداوم خدمات و امر عمومی (اصل تعطیل ناپذیری).

انتظامات یا نظم عمومی یا پلیس اداری، آن دسته از فعالیت‌های اداری دولت است که ماهیت امر و نهی و تنظیم فعالیت‌های مردم را برعهده دارند. مانند امنیت عمومی، آسایش و آرامش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه. این وظیفه به طور سنتی برعهده پلیس اداری است و در این نظام، دولت در کار افراد دخالت نمی کند و تأمین نیازها و منافع عمومی برعهده خود آنهاست و دولت فقط نظارت می کند که نظم عمومی به هم نخورد.^۴ برای این منظور نظاماتی به صورت عام و عینی یا به صورت انفرادی و موضوعی جهت انجام فعالیت‌های عمومی مورد نظر وضع می کند که در صورت اول به آن مقرر و در صورت

۱. به ویژه شارل دو منتسکیو.

۲. در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

۳. quasi- legislation

۴. مبتنی بر افکار مکتب اقتصاد آزاد؛ (Laissez faire, laissez passer).

دوم می‌توانند در قالب تصمیمات اداری و به صورت حکم، ابلاغیه، دستور، صورت جلسه، پروانه و غیره صادر شوند. بنابراین، اعطای انواع و اقسام جوازها و مجوزها و نظارت‌ها به اشخاص توسط ارگان‌های دولتی و محلی و صنفی از مصادیق نظم عمومی می‌باشد.

در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، دولت به اقتضای مصالح عمومی و ملی همانند اشخاص خصوصی، فعالیت‌های اداری خود را انجام می‌دهد. مثل پرداختن به امر تجارت یا امور غیراقتصادی و غیر تجاری. اگرچه در این امور فرض مصلحت جمعی نیز نهفته است اما، تجاوز از حدود مصالح جمعی و فردی و گروهی و خصوصی کردن امور عمومی نباید در شمار مقاصد که خیر عمومی در آن نیست در نظر گرفته شود، این قبیل اعمال نه تنها صحیح نیست بلکه مستلزم مسئولیت نیز می‌باشد. فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت به صورتی غیر از جنبه نظم عمومی یا خدمات عمومی گسترده است مانند کمک به تعاونیهای مسکن، مصرف، اعتبار کارمندی یا کمک به مؤسسات خصوصی مأمور به انجام خدمات عمومی از قبیل مدارس و دانشگاههای خصوصی یا حمایت از کشاورزان و صنعتگران و اعطای تسهیلات بانکی و گمرکی (انصاری، ۱۳۹۰، ص ۴۶).

۳.۲ تمایز و تفاوت امور اداری و سایر امور

اگرچه بین امور اعمال اداری و دیگر اعمال و امور عمومی، رابطه تنگاتنگی وجود دارد اما، از نظر قضایی و فن حقوقی بین آنها تفاوت وجود دارد. این تفاوت‌ها واجد آثار حقوقی است؛ زیرا دولت باید بین آزادی‌های فردی از طرفی و مقتضیات نظم عمومی از طرف دیگر تعادل و توازن برقرار کند.

الف- تفاوت عمل اداری و عمل سیاسی

عده‌ای معتقدند^۱ عمل اداری چیزی جز اجرای جزئی امر سیاسی نیست؛ فلذا اداره جزء سیاست است (نظریه وحدت اداره و سیاست). عده‌ای دیگر این دو عمل را متمایز از هم می‌داند، نه به این معنا که سیاست جنبه قاعده کلی دارد و اداره جنبه اجرای موردی آن، بلکه اداره یک فعالیت مستقل است و در عرض هر یک از قوای سه گانه (قوه چهارم)، فلذا اداره و اجرا مترادف نیستند؛ زیرا اداره کردن مفهومی عام دارد و دلالت بر امری دارد که در بطن عمل گردانیدن واقعی امور حکومت می‌باشد، بدون آنکه مربوط به کدام یک از قوای سه گانه باشد (انصاری، ۱۳۹۱، صص ۴۶-۴۷). در مجموع باید گفت فعالیت‌ها یا اعمال اداری دستگاه‌های دولتی مورد توجه حقوق اداری است؛ فلذا فعالیت‌های غیر اداری قوه مجریه و وظایف ذاتی قوه مقننه و قضاییه موضوع حقوق اداری نیستند.

ب- تفاوت عمل اداری و تقنینی

اعمال قانون گذاری عبارتست از وضع قواعد عام الشمول و بر تمام اشخاص ساکن در سرزمین معین. اعمال اداری عبارتست از اجرای این قواعد بر اشخاص معین. از طرف دیگر، قانون بر تصمیمات اداری از لحاظ سیاسی به دلیل الویت مجلس بر دیگر سازمان‌های دولتی، برتری دارد اما با این لحاظ تفاوت‌هایی با هم دارند:

عمل تقنینی ناشی از یک سازمان سیاسی در راستای سیاست‌های کلی نظام که ماهیتی عمومی و انتزاعی دارد، پی ریزی می‌شود، درحالیکه، عمل اداری ناشی از یک سازمان اداری و مجری سیاست‌های سازمان سیاسی است.

عمل قانون گذاری در صلاحیت عام قوه مقننه است و این قوه تابع مقررات حقوق اداری نیست اما تصمیمات سازمان‌های اداری باید مطابق قوانین عادی مجلس باشد (موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۳۶).

عمل قانون گذاری قابل ابطال نیست و اعتراض و شکایت از آنها در هیچ دادگاهی قابل استماع نیست.^۲

ج- تفاوت عمل اداری و عمل قضایی

دادگاه وظیفه خود را در مواردی انجام می‌دهد که توسط اشخاص در مقابلش طرح شود، در صورتی که وظیفه اداره، ایجاد نظم و تأمین نیازهای همگانی است. اداره برخلاف قاضی در مقام رفع اختلاف انجام وظیفه نمی‌کند. از طرف دیگر، اداره علاوه بر

^۱. هانری فایول فرانسوی.

^۲. نک: شورای نگهبان در رأی شماره ۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۱.

وظیفه اجرای قانون، حق تجاوز از آن را ندارد. بعلاوه، دستگاه قضایی حاکمیت قانون را در جامعه تأمین می کند، در صورتی که اداره نوعی از سیاست های اجتماعی و اقتصادی را در جامعه اجرا می کند (رادین مهر، ۱۳۹۲، ص ۵۲) و چنانچه اداره در در انجام وظایفش به حقوق افراد تعرض و تجاوز کند، در هر حال رسیدگی رفع اختلاف با دستگاه قضایی است. بنابراین عمل قضایی مشمول مقررات حقوق اداری نیست. البته باید توجه داشت که قوه قضاییه در وظایف ذاتی خود یعنی اعمال قضایی تابع مقررات اداری نیست اما اعمال اداری این قوه موضوع حقوق اداری است و از مقررات اداری تبعیت می کند (نک: موسی زاده، ۱۳۸۹، صص ۳۶-۳۹).

۳. ماهیت مقررات دولتی

قانونگذاری و وضع قواعد کلی و عام الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی در صلاحیت انحصاری قوه مقننه است. بنابراین این سؤال مطرح می شود که ماهیت حقوقی این مقررات چیست؟ این مقررات، مادون مصوبات مجلس هستند و نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. بنابراین این مقررات ماهیت آیین نامه ای دارند؛ منظور از ماهیت آیین نامه ای این نیست که همه این مقررات در قالب یا با ارزش آیین نامه هستند بلکه منظور این است که در رتبه ای بعد از قانون قرار می گیرند و نمی تواند مخالف قانون باشد، یا اینکه از طریق آنها قوانین را نسخ یا ابطال کرد یا تغییر داد یا وارد حیطه قانونگذاری به مفهوم خاص شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ص ۴۳). در مجموع می توان گفت وضع این عمل شبه تقنینی، تصمیمات عام و کلی نهادهایی غیر از قوه مقننه است که در مقام قاعده سازی عمل می کنند. در خصوص ماهیت این مقررات دو رویکرد تقنینی و اداری قابل بررسی است.

۱.۳. ماهیت تقنینی

در این رویکرد، چنین استدلال می شود، اینکه قوه مجریه صلاحیت آیین نامه نویسی را دارد، هرگز به این معنا نیست که این امر ماهیتاً اجرایی نیز باشد، بلکه فرض بر این است که قانونگذار تنها با توجه به برخی مصلحت ها و ضرورت ها و دلایل فنی صلاحیت وضع آیین نامه و بخشنامه را تفویض نموده است و این امر هرگز به معنای عدول از صلاحیت تقنینی مجلس نیست (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۲۵۴). بنابراین آیین نامه ها ماهیت تقنین دارند به جز آنکه مرجع تصویب آنها با قانون متفاوت است و شرایط شکلی و تشریفات قانون را ندارند. پس هر دو، قاعده ای کلی وضع می کنند و برای افراد لازم الاجرا هستند و تفاوت آنها صرفاً صوری است. علت آنکه مقامات قوه مجریه حق وضع مقررات دارند و قوه مقننه دست آنها را در این امر باز گذاشته است این است که قوه مقننه وقت کافی و صلاحیت لازم را برای تعیین تکلیف تمام جزئیات و دقایق امور ندارد. این دیدگاه معتقد است که آیین نامه ها با اینکه عنوان قانون ندارند اما مشارکت در امر قانونگذاری محسوب می شوند و قوه مجریه حتی در امر قضا هم مشارکت می نماید؛ زیرا دادگاههای اداری در درون قوه مجریه شکل گرفته اند. نتیجه این رویکرد این خواهد بود که آیین نامه ها در اصل ماهیت تقنینی دارند اما به دلیل کنترل و تعادل قوا و مشارکت تخصصی قوه مجریه، وضع این قواعد به این قوه واگذار شده است.

۲.۳. ماهیت اداری و اجرایی

براساس این رویکرد، آیین نامه های دولتی گرچه به اعتبار قواعد کلی و عام بودن، شبیه قانون هستند اما ماهیت اجرایی دارند و از لوازم و اقتضات اداره محسوب می شوند. قانون عملی است که توسط قانونگذار وضع شده است، ولی آیین نامه به وسیله یک مقام اداری و اجرایی وضع می گردد و امری برای تدبیر در اجرای صحیح امور و متکی به مقتضیات اداری است (رضایی زاده، ۱۳۸۵، ص ۶۴) در واقع سه حوزه «تنظیم امور اداری»، «تأمین اجرای قوانین» و «انجام وظایف اداری» که در اصل ۱۳۸ به آنها اشاره شده است، امری اجرایی است و نه تقنینی. اساساً شأن تقنین، شأنی است که به بیان اصول و قواعد کلی می پردازد و فارغ از جزئیات امور است و فرض این است که هر جا امری جزئی و تخصصی است، آنجا امر اجرایی وجود دارد. طبق این رویکرد که مورد قبول است، دلایل اداری و اجرایی بودن وضع و تصویب آیین نامه ها عبارتست از:

- آیین نامه ها توسط مقامات اداری تصویب می شوند و بنابر اصل ۱۳۸ تفویضی نیست بلکه ذاتی و از مقتضیات و لوازم اجرای فعال محسوب می شوند، بنابراین عمل اداری و اجرایی اند.

- قلمرو موضوعی صلاحیت دیوان عدالت اداری تنها اعمال اداری و اجرایی را در بر می گیرد و از آنجا که صرفاً آیین نامه ها و تصویب نامه های مقامات اداری قابل شکایت در دیوان است، این امر نشان دهنده این است که آیین نامه ها ماهیت اجرایی و اداری دارند و آلا قابل نظارت قضایی در دیوان عدالت نبودند.

- تحول در نقش دولت ها، باعث شده تا این تحولات جدید به سمت شناسایی صلاحیت وسیع آیین نامه گذاری دولت به عنوان ابزار مدیریت اداری و لوازم اجرای فعال و پویا حرکت کند (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۲۱۶).

۴. ضرورت پدیداری مقررات دولتی

اداره امور عمومی جامعه این واقعیت را روشن کرده است که نظام حقوقی نمی تواند وضع مقرر را منحصر به قوه مقننه نماید، در غیر این صورت، ارائه خدمات عمومی و تأمین نظم عمومی میسر نخواهد شد؛ زیرا این دو کارکرد اصلی اداره به همان نسبت که نیازمند قوانین عام و کلی هستند، مستلزم وجود مقررات خاص و جزئی اند. در برخی از نظام ها، ظهور یا تحول مفهوم حقوق اداری به دلیل افزایش مقررات و تعداد آنها بر قوانین مصوب پارلمان بوده است.^۱ از طرف دیگر قوه مجریه بیشترین درگیری را با زندگی روزمره مردم دارد و به نوعی، مردم تجلی حکومت را در تصمیمات قوه مجریه می بینند، بیشترین تعامل مردم با حکومت در دستگاه های اجرایی وجود دارد و قوه مجریه برای تنظیم این روابط به ابزار حقوقی نیاز دارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱، ص ۴۰). اما مهمترین دلایل وجود صلاحیت شبه تقنینی و وجود مقررات دولتی در این باره را می توان به شرح ذیل بیان کرد.

۱.۴. فنی و تخصصی بودن موضوعات

نهاد قانونگذار ماهیتاً یک نهاد سیاسی است و چاره ای جز ارائه چارچوب کلان امور ندارد؛ بنابراین به بیان اصول و رؤوس قواعد بسنده کرده و از ذکر جزئیات خودداری می کند (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۲۰). بعلاوه اصولاً ملاک انتخاب نمایندگان مجلس توسط مردم، معیارهای غیر فنی و به ویژه سیاسی است. از همین رو توانایی کارشناسی قوه مقننه با مجریه برابری نمی کند و قوه مجریه توانایی جذب کارشناسان و متخصصان در رشته های مختلف را دارد و استخدام کارکنان قوه مجریه که بدنه اصلی آن را تشکیل می دهد، بر اساس صلاحیت های فنی و تخصصی صورت می گیرد. تصمیمات کارشناسی شده جهت اداره امور براساس نظرات کارشناسان نهادهای فنی و تخصصی در قوه مجریه تهیه می شود (بوشهری، ۱۳۷۶، ص ۱۰). در واقع، قوه مجریه در تماس دائمی با مسائل اجرایی کشور است و با کارشناسان متعدد در سازمان های اداری، تصمیمات دقیق تر و مناسب تری را در این مورد اتخاذ می کند. وضع آیین نامه های مختلف در امور شهری، حمل و نقل، بهداشت، مسکن و نظایر آنها از سوی قوه مجریه دقیق تر و سریع تر است. در غیر این صورت، تمشیت امور عمومی و ارائه خدمات عمومی در نظام اجتماع میسر نخواهد بود.

۲.۴. نیاز به تغییر مکرر

اموری که به دلیل تحولات اجتماعی و اقتصادی در کوتاه مدت دچار تغییر می شوند، نیازمند تغییر در مقررات مربوط به آن موضوع نیز هست. از طرف دیگر نمی توان تمامی این تغییرات را از قوه مقننه که وقت و فرصت کافی در این امر ندارد را، خواستار شد؛ زیرا این پویایی و متغیر بودن لازم است تا به ویژه هنگام وقوع امور غیرقابل پیش بینی بدون نیاز به انجام تشریفات طولانی قانونگذاری بتوان برای حل و فصل آنها اقدام کرد. سلب حق تصمیم گیری قوه مجریه از این امور موجب ناتوانی این قوه در انجام وظایف اجرایی خویش می شود (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۳۰). به هرحال، لازمه ارائه خدمات عمومی، انعطاف

^۱. وجود همین امر در بریتانیا موجب تحول مفهوم حقوق اداری در اواخر سده بیستم شد.

پذیری با مقتضیات روز است و مقامات عمومی موظفند همسو با این تحولات، خدمات متناسب با آنها را ارائه دهد و مقرر مناسب‌ترین ابزار در این زمینه است.

۳.۴. تعدد مقررات

مجالس قانونگذاری فرصت محدودی برای وضع قوانین دارند و تمام فرصت‌های آنها نیز صرف قانونگذاری نمی‌شود و وظایف دیگری مثل نظارت بر قوه مجریه نیز برعهده دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۷۶) از طرفی با اینکه صلاحیت آن عام است، تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرا و تنظیم قوانین، مجلس را از وظایف اصلی و مهم تر خود باز می‌دارد. بعلاوه، مقررات لازم جهت تنظیم و اجرای امور جاری کشور، بسیار متنوع و زیاد هستند؛ حتی اگر مجلس توانایی کارشناسی لازم را داشت، وقت کافی جهت وضع همه مقررات عام الشمول را ندارد.

افزون بر این، گستردگی موضوعات در حوزه‌های اداری و اجرایی سبب شده است، اعمال صلاحیت وضع مقرر و تنظیم امور اداری و اجرایی کشور به هیأت وزیران محدود نشود و هر یک از وزراء و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و سایر قوای عمومی می‌توانند در سطوحی متفاوت و البته محدود این صلاحیت را اعمال کنند، به گونه‌ای که قانون اساسی به عنوان بالاترین منبع در سلسله مراتب قواعد حقوقی کشور به آن تصریح می‌نماید (راسخ و تیلا، ۱۳۹۴ و ۱۳۸۷، ص ۲۰ و ۲۴). مثلاً وزراء یا هیأت وزیران قواعد لازم برای اداره سیاست‌های شغلی را با عنوان آیین نامه یا سایر مقررات دولتی صادر و برای اجرا ابلاغ می‌کند (حسنی، ۱۳۶۹، ص ۱۳۷۰).

۴.۴. تأمین خیر و نفع عمومی

قواعد لازم برای تنظیم حیات جمعی همواره از پیش موجود نیستند و ممکن است فرایندهای عرفی مولد قواعد، کافی نباشد. همچنین لازم است امر قاعده‌گذاری به نحو مستمر انجام گیرد تا نیازها و مشکلات حیات جمعی را برطرف کند. بی‌توجهی به این نیازها و مشکلات بر شمار مسائل زندگی مدنی افراد می‌افزاید و آدیان بدون زندگی ضابطه‌مند به وضعیت از هم گسیخته باز می‌گردند. خیر و مصلحت همگان در آن است که در مقابل ضوابط و قواعد تسلیم شده و نظام اجتماعی را پاینده بخواهند. بنابراین، هدف مقرر، منافع و خیر عمومی است. البته باید گفت هدف مدیریت تمام امور و خدمات عمومی باید خیر و منفعت عمومی باشد (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۹).

۵.۴. کم اهمیت بودن

مواردی که از اهمیت چندانی برخوردار نیستند، برای جلوگیری از اتلاف وقت و فراهم کردن امکان انجام وظایف گسترده، این امر در فرایندی دیگر و در چارچوب صلاحیت آیین نامه‌گذاری قوه مجریه مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شوند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰، ص ۴۲). در این راستا، قوه مجریه در مقام اجرا، کاستی‌ها و نواقص را تشخیص می‌دهد و حاکمیت قانون بر کلیه امور را تحکیم می‌بخشد. به عنوان مثال، تغییر اسم یک شهر یا نحوه تنظیم فرم‌ها و احکام استخدامی موضوعاتی نیستند که مجلس وقت و توان خود را صرف آنها کند.

۶.۴. وضع مقررات محلی و اجرای آزمایشی قانون

هدف قانون عادی اصولاً وضع مقررات ملی است، ولی برخی امور محلی مانند بهداشت محلی، حمل‌ونقل شهری و ... ایجاب می‌کند که مقامات محلی حق وضع مقرراتی در این زمینه داشته باشند. بنابراین بدون وضع مقررات، مقامات محلی مانند استاندار، فرماندار، شهردار و ... نمی‌توانند به اموری که به آنها واگذار شده است، بپردازند. همچنین، در برخی موارد، بهتر است قبل از قطعیت یافتن مقررات، آن مقررات به طور آزمایشی در قالب آیین نامه‌ها به اجرا گذاشته شوند و پس از رفع نواقص و اشکالات به شکل قانون درآیند. در این خصوص تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مقرر می‌دارد: «وزارت داخله می‌تواند با تصویب هیأت وزراء تقسیمات داخلی کشور یا مراکز آنها یا حدود شهرستانها را تغییر

دهد و پس از آزمایش و رفع نواقص تقسیمات قطعی را برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی نماید» (موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰).

۵. ارتباط میان سیاست و اداره (تقنین و مقرره)

پس از جنگ جهانی دوم نظریه پردازان بر این باور بودند که قانون گذاران سیاست های کلی آینده را ترسیم می کنند و مدیران با اجرای این سیاست ها و خط مشی های مصوب، اشکالات و نارسایی های آنها را کشف می کنند و پیشنهادهایی برای تغییر و تبدیل مقررات ارائه می دهند. بدین ترتیب آنها در وضع قوانین و خط مشی های آینده سهیم اند و با همکاری یکدیگر امور سیاسی یک کشور را عهده دار می شوند (فیضی، ۱۳۶۷، ص ۴۷).

ارتباط و همبستگی بین سیاست و اداره را در همه مراتب و مشاغل می توان یافت؛ در مجلس و دولت بدون برنامه کلی، «اداره» وجود ندارد و بدون اداره، «سیاست»، بی معناست. تا آنجا که مدیران و دستگاه های اداری نقش اساسی در تعیین و تنظیم سیاست و خط مشی در زمینه های خاص دارند و آنها را به صورت پیشنهاد از طریق سلسله مراتب اداری، به هیأت دولت ارائه می دهند و هیأت دولت نیز آنها را به صورت لایحه ای تقدیم قوه مقننه می کند و قوه مقننه هم معمولاً این پیشنهادات را با مختصر تغییراتی به تصویب می رساند. این امر نشان دهنده عدم وجود جدایی میان سیاست و اداره است که با نوعی تورم تقنینی مواجه می شویم. هربرت دورینگ^۱ دلایل تورم تقنینی^۲ را به دو دسته بلندمدت و کوتاه مدت تقسیم می کند:

از نظر وی دلایل بلند مدت افزایش قوانین عبارتند از: صنعتی شدن و گسترش شهرنشینی که مستلزم قواعد جدید در خصوص زندگی شهری است، پیشرفت علمی که مستلزم مقررات گذاری در خصوص آثار جانبی فناوری است و افزایش دولت های مداخله گر که وظیفه فراهم آوردن خدمات تأمین اجتماعی برای شهروندان را بر عهده دارد و مکلف به تنظیم اقتصاد از طریق مداخله در بازار آزاد و فعالیت های اجتماعی است.

دلایل کوتاه مدت مانند: تغییر پیاپی دولت ها بدین شکل که در برخی کشورها پس از تشکیل شکننده هر دولت جدید، شاهد افزایش مصوبات بر اثر سیاست های جدید هر دولت خواهیم بود. همچنین در اثر بحران های اقتصادی و بلایای طبیعی حجم قابل توجهی از قوانین جدید پس از دوره بحران به تصویب می رسد (مالمیری، ۱۳۹۰، ص ۱۰).

اگر زمانی با احکام و فرامین کم شمار پادشاه زندگی اجتماعی اداره می شد، امروزه با گسترش فعالیت های حکومتی، نمی توان و نباید به دستگاه قانونگذاری فردی و قواعد محدود بسنده کرد. از این رو است که اندیشه تأسیس مراجع متعدد قاعده گذاری و نیز لزوم وضع مقرره در مقابل قانون از سوی نهادی غیر از قوه مقننه به میان آمده است و بدین ترتیب صلاحیت «وضع قانون» به مجلس منتخب مردم، به مثابه مرجع اصلی و اولیه قاعده گذاری، و صلاحیت «وضع مقرره» به دیگر اجزای نظام حقوق اساسی (به ویژه قوه مجریه)، به مثابه مرجع فرعی و ثانویه قاعده گذاری، سپرده شده است. بدین ترتیب، وضع مقرره فرع بر قانونگذاری است. در واقع، مقررات، نسب به قانون می برند (شوالیه، ۱۳۷۸، ص ۱۹) که درهرم سلسله مراتب وضع هنجارها نباید با قانون مافوق خود مخالف باشد.

فرض بر این است که قانون حوزه های اجتماعی را تنظیم می کند و مقرره، اجراء ضوابط فرعی و جزئی را برای اداره امور تعیین می کند؛ از این رو جایگاه قانون در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به مقرره بالاتر است. این الویت بدین معناست که یک عمل اداری تا جایی اعتبار دارد که در تضاد و تعارض با یک قانون مصوب، خواه مصوب پارلمان یا مصوبه اداری بالاتر در نظم سلسله مراتبی نباشد. بنابراین هر عمل اداری تا جایی که با یک هنجار قانونی در تعارض نباشد معتبر است، گرچه آن هنجار توسط مقام اداری تصویب شده باشد (نیل^۳، ۱۶۶۷: ۳). علیرغم اینکه حق قانونگذاری در عموم مسائل، طبق اصل ۵۸ و

^۲. Herbert Doring

^۳. Inflation of regulation

^۳ neil

۷۱ قانون اساسی ج.ا.ا از اختیارات مطلق قوه مقننه است اما، صراحتاً حق وضع مقررات دولتی را برای قوه مجریه به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته است.

۶. ویژگی های مقررات دولتی

مقرره در نتیجه یک اقدام شبه تقنینی اداری به وجود می آید که از آن با عنوان قاعده گذاری سطح دوم یا فرعی یاد می شود. این قاعده گذاری دارای ویژگی های زیر است:

۱.۶. جزئی، خاص و موقت بودن

چون مقرره قاعده گذاری سطح دوم و فرعی است و این عمل برای اداره موضوعات اجرایی خاص و پیچیده انجام می گیرد؛ در مقایسه با قانون، از قواعد جزئی و خاص برخوردار است. بنابراین مقرره با امور خاص، عینی و فنی درگیر است، در حالیکه، قانون به امور کلی، نوعی، انتزاعی و کمتر فنی می پردازد (نک: راسخ، ۱۳۹۲، صص ۷۷-۸۰). البته، جزئی و خاص بودن مقرره در مقایسه با قانون است و ال قواعد مقرره از آن جهت که قاعده اند باید عام باشند. اما، کلیت آنها در تراز پایین تر از قانون است. همچنین، مقرره نباید چنان کلی باشد که جای قانون را بگیرد در غیر این صورت، می توان ابطال آنها را از مرجع نظارتی تقاضا کرد (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۴۷). بنابراین، قانون از گستره بیشتری در مقایسه با مقرراتی که در راستای اجرای قانون اند، برخوردار است.

۲.۶. قاعده ساز بودن

تصمیمات عام الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی و تهیه ساز و کارهای اجرای قانون و ضوابط اداری وضع می شوند. بنابراین دولت در مقام اخذ تصمیمات عام الشمول یک قاعده حقوقی وضع می کند و چون ناظر بر فرد یا اشخاص معین نیستند به همین دلیل عام الشمول هستند و نسبت به کلیه اشخاصی که در وضعیت شمول قاعده قرار می گیرند قابل اجراست (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۲۱). بنابراین اگر بخشنامه یا تصویب نامه ای قاعده ساز نباشد، جزء مقررات دولتی (تصمیمات عام الشمول) محسوب نمی شوند. هیأت عمومی دیوان نیز بر این امر تأکید داشته است.^۱

۳.۶. مکتوب بودن و داشتن اثر بیرونی حقوقی مستقیم

اصولاً تصمیمات عام الشمول چون برای عموم یا بخش زیادی از افراد جامعه است و می تواند مورد استناد قرار بگیرد پس باید مکتوب باشد. از طرف دیگر، عمل اداری بر حقوق، آزادی ها و منافع اشخاص حقیقی یا حقوقی تأثیر می گذارد، پس باید واجد اثر بیرونی حقوقی مستقیم باشد (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۸). بنابراین اگر هدف یک بخشنامه افراد داخل یک سازمان اداری باشد، یک تصمیم درون سازمانی است و اطلاق مقرره بر آن دشوار است. چون علاوه بر اثر درونی این بخشنامه، بیش از آنکه اثر حقوقی داشته باشد دارای نقش و اثر تعلیمی هستند و مقام های مادون را در خصوص چگونگی اجرای قانون آموزش می دهند.

۴.۶. الزام آور بودن

از آنجایی که وضع مقرره عمل اداری- تقنینی است، ماهیت قاهرانه تمشیت کننده^۲ به خود می گیرد، نه اعلامی یا اطلاعی یا تعلیمی. مقرره در ویژگی الزامی^۳ و امری بودن به قانون بسیار نزدیک است و به مثابه قاعده حقوقی، بایدانگار. به عبارتی دیگر، مقرره بر مبنای قانون تهیه و تدوین می شود و بهترین ویژگی قانون یعنی الزامی بودن آن را داراست (هارت، ۱۳۹۳، ص ۵۹).

۱. نک: دادنامه ۱۴۷-۸۸/۲/۲۳.

۲. regulative

۳. obligatory

هیأت عمومی دیوان نیز آن دسته از تصمیمات اداری را که قاعده ساز نبوده و الزام ایجاد نمی کند، به عنوان مقررات دولتی قابل شکایت در دیوان ندانسته شکایت شاکی را رد کرده است.^۱

۵.۶. ضمانت اجرا داشتن

شبه تقنینی بودن یا قاعده گذاری سطح دوم بودن مقرر، به معنای عدم لزوم ضمانت اجرا برای آن نخواهد بود. بدون شک، یکجانبه و الزامی بودن مقرر بیانگر لزوم وجود ضمانت اجرا برای آن است. البته، نباید ضمانت اجرای مقرر را با ضمانت اجرای قانون یکسان دانست. مثلاً وجود ضمانت اجرای کیفری برای قانون امری رایج است، در حالیکه، ضمانت اجرای مقرر عموماً از نوع اداری یا انضباطی (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۵۲).

۷. تفکیک و مرزبندی میان تقنین و اجرا

همواره یکی از مهمترین مباحث در حوزه حقوق عمومی و به ویژه حقوق اساسی، بحث از استقلال و تفکیک قوا بوده است. دلایل و ضرورت این تفکیک را می توان در دلایلی مثل جلوگیری از تمرکز قدرت، تضمین آزادی های مشروع شهروندان، تقسیم امور و وظایف حکومتی جهت انجام بهتر وظایف و عدم امکان مداخله مستقیم قوا در کار یکدیگر و... ذکر کرد (قاضی، ۱۳۸۸، ص ۱۶۰).

۱.۷. مرزبندی و تفکیک در رویه دیوان عدالت اداری

رعایت نکردن اصل تفکیک قوا در حقوق اداری یا همان اصل صلاحیت، از مهمترین دلایل نقض اقدامات و تصمیمات مقامات اداری در آراء دیوان است. مطابق این اصل، مقامات اداری جز در موارد تصریحی یا تفویضی، حق ورود در حوزه اختصاصی تقنینی یا قضایی را ندارند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱، ۱۱۹). دکتترین حقوقی مشخصی در خصوص این که چه امری اداری و چه امری تقنینی است وجود ندارد، اما در فرایند کنترل قضایی اعمال اداری دولت توسط دیوان عدالت اداری با مصادیقی مواجه می شویم که برخی از مصادیق این دو حوزه را مشخص کرده است. با توجه به اعتبار نظریات و آراء دیوان و حکومت آن بر مقامات قوه مجریه، تا حدی می تواند راهنما و راهشگای ما در قدر متیقنی از مصادیق این دو حوزه باشد. در غالب آراء دیوان این امر تحت عناوین و عبارات زیر مورد اشاره قرار گرفته اند:

وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن در صلاحیت قوه مقننه است^۲، وضع قاعده امره اختصاص به قانونگذار دارد و از حدود صلاحیت صلاحیت ها و اختیارات سازمان ها در وضع مقررات دولتی خارج است^۳، دیوان در یک مورد نیز صراحتاً لزوم احترام به اصل تفکیک قوا را مورد اشاره قرار داده است. از این اصل، دو اصل جزئی ممنوعیت ورود مقام اداری به صلاحیت های حوزه قضا و ممنوعیت ورود به صلاحیت های حوزه تقنین و یک اصل کلی ممنوعیت خروج از حدود اختیارات و صلاحیت ها استخراج می شود.

به صرف وجود عنوان مقرر بر یک سند نمی توان از مقرر بودن آن اطمینان حاصل کرد. در واقع، محتوای مصوبه تعیین کننده عنوان است نه بالعکس. ممکن است قوه مجریه طی یک اقدام ذاتاً اداری دستوراتی صادر کند که ویژگی های قاعده-گذارانه یا تقنینی نداشته باشند. این دستورات مقتضای امر اداره کردن هستند و از صلاحیت اختیاری اداره نشأت می گیرند و از حیث ماهیت و محتوا فاقد ویژگی های مقرر اند. دستورات اداری صرف مانند دستورات مربوط به انتقال یا تغییر سمت، کدهای رفتاری یا پاره ای از دستورالعمل ها یا بخشنامه ها را نسبت به محتوای آنها نمی توان ذیل عنوان مقرر آورد، موضوع این دستورات؛ اغلب سامان دهی امور داخلی یا بیرونی اداره و ارتباط با دیگر ادارات است (نک: راسخ، ۱۳۹۴، ۲۴-۲۸). اما

^۱. برای نمونه بنگرید به رأی هیأت عمومی دیوان طی دادنامه ۱۵۱ مورخ ۸۸/۲/۲۳.

^۲. رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۶۷/۱۲/۹.

^۳. رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها.

مصادیق اصلی مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده است که در قالب‌های حقوقی مانند آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه اتخاذ می‌شوند که آیین نامه عالی‌ترین مقررات عام‌الشمول است که توسط مقامات اداری (قوه مجریه) اتخاذ می‌شود.

نتیجه‌گیری

وضع مقرر یک عمل اداری است که در راستای اداره امور عمومی نظام حکومتی به نهادهایی غیر از قوه مقننه واگذار شده است؛ زیرا حفظ نظم عمومی و ارائه خدمات عمومی به همان اندازه که نیازمند قوانین عام و کلی می‌باشد، مستلزم وضع قواعد خاص و جزئی نیز هست. و به دلایلی مانند تخصصی بودن موضوعات، تغییر پذیری امور، تعدد مقررات، تأمین خیر عمومی، کم‌اهمیت بودن موضوعات و ... این صلاحیت به قوه مجریه اعطا شده است.

مقرر چون قاعده‌گذاری سطح دوم و فرعی است علاوه بر آنکه مانند قانون برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند و دارای جنبه کلی و عام است، در مقایسه با قانون اولاً در مرتبه‌ای پایین‌تر قرار دارد و الویت و برتری با قانون است، ثانیاً گستره آن نسبت به قانون محدودتر است و دایره شمول کمتری دارد.

علیرغم اینکه پدیداری تفکیک قوا در راستای حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی افراد موجب تحدید صلاحیت‌ها و جلوگیری از تمرکز قدرت در شخص واحد گردید، اما باید این واقعیت را پذیرفت که تفکیک صرف و مطلق قوا به معنای سنتی و اولیه آن دیگر خیلی معنا ندارد و باید در آن تعدیل‌هایی صورت گیرد. دلیل آن این است که از طرفی، قوه مجریه بیشترین ارتباط و سروکار را با زندگی افراد دارد و از طرفی دیگر، علاوه بر تغییر و تحول جوامع از حالات ابتدایی و به تبع آن نظام سیاسی حاکم در آن جامعه، پیشبرد سریع و روان امور اداری و اجرایی جامعه و زندگی روزمره شهروندان اقتضای چنین امری را دارد.

البته این امر به معنای دخالت قوه مجریه در وظایف ذاتی دیگر قوا نمی‌باشد و به طور کلی باید صلاحیت‌های باید در چارچوب اصل حاکمیت قانون مشخص و معین گردد؛ زیرا در عرصه قدرت هر آن امکان خدشه‌دار کردن حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد وجود دارد. پس این قانون و حاکمیت قانون است که در رأس همه امور است و قوا باید صلاحیت خود را در چارچوب و گستره-ای که قانون مشخص می‌کند، اعمال کنند. بنابراین در صورتی که قانون به صلاحیت مقامات و نهادهای اجرایی در وضع مقرر اشاره و تصریحی نکرده باشد، باید آنها را فاقد صلاحیت دانست.

منابع و مآخذ

۱. آقای طوق، مسلم و دیگران (۱۳۸۹)، مرزهای یقین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰)، حقوق اداری ایران، چاپ چهارم، تهران، انتشارات توس.
۳. اسدیان، احمد (۱۳۸۸)، تفکیک قوا و تأثیر آن بر قانونگذاری و وضع مقررات، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۴. انصاری، ولی‌اله (۱۳۹۰)، کلیات حقوق اداری، چاپ نهم، تهران، انتشارات میزان.
۵. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، حقوق اساسی، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش.
۷. تیل، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین نامه، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۸. حسنی، حسن (۱۳۶۹)، مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۹. رادین‌مهر، نسرین (۱۳۹۲)، تحلیل مفهومی سیاست، قانون و مقرر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۹۴)، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک.
۱۱. راسخ، محمد (۱۳۹۲)، حق و مصلحت (مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش)، جلد دوم، تهران، نشر نی.
۱۲. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری ۱، چاپ اول، تهران، نشر میزان.

۱۳. شوالیه، ژاک (۱۳۷۸)، دولت قانونمند، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران، نشر داداگستر.
 ۱۴. فلاح زاده، علی محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات.
 ۱۵. فیضی، طاهره (۱۳۶۷)، مبانی مدیریت دولتی، تهران، دانشگاه پیام نور.
 ۱۶. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان.
 ۱۷. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۸)، بایسته های حقوق اساسی، چاپ سی و سوم، تهران، میزان.
 ۱۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق، تهران، انتشارات شرکت سهامی.
 ۱۹. کریمیان، محمد وزین (۱۳۸۸)، سنجش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای ترسیم تئوریک نظام اداری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت اداری و دادرسی اداری، چاپ اول، دانشگاه آزاد اسلامی.
 ۲۰. گرجی ازندیانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.
 ۲۱. گرجی، علی اکبر؛ بهادری جهرمی، محمد، (۱۳۸۸)، تفکیک قلمرو قانون از آیین نامه در نظام حقوقی ایران، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۲.
 ۲۲. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۰)، تورم تقنینی در نظام حقوقی ایران در پرتو اصول قانونگذاری، رساله دکتری، دانشگاه شهیدبهبشتی.
 ۲۳. منتسکیو، شارل دو (۱۳۷۲)، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، چاپ هفتم، انتشارات امیرکبیر.
 ۲۴. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری ۱-۲ کلیات و ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
 ۲۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، اصل تفکیک قوا در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷.
 ۲۶. هارت، هربرت (۱۳۹۳)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
 ۲۷. هداوند، مهدی، مهدی، علی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی.
 ۲۸. هداوند، مهدی (۱۳۹۱)، حقوق اداری تطبیقی، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت، جلد سوم.
29. Bardent, Eric (1998), Introduction to Constitution Law, New York, Oxrord University Press.
30. Tlawoke, Neil (1997), Rule of Law, An Introduction to Administrative Law, Aditya Book, New Delhi.

Assessment and Review Aspects of Hierarchical Control in Iran Administrative Law

Saeid Saeidipoor

M. A in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract

Needs of any organization or society as a manager or leader is the most important indicators of a collection. The administrative hierarchy and obedience to the orders of superiors in thought and think of new scientists and management organization based on the principles of psychology and Legal authority to set an administrator alone does not adversely achieve organizational goals, but also cooperation and consultation between managers and employees is the basis for progress. Basically, the decisions and acts of officials and bureaucrats should not be inconsistent with the decisions and actions of superiors. In fact, the administrative hierarchy of a relationship between an organization that heads of departments and individuals under their hands chained together. It makes command that the above is issued, itemized by officers in low levels of hierarchy are run and maintain unity of command and discipline in the system. Office most relevant to citizens' rights and freedoms, and many of the tools they use are associated with the daily lives of citizens and the potential for abuse of authority and violation of the rights and freedoms of citizens for them. Therefore, to prevent this, a process called hierarchical control and supervision has become necessary. If this control is well applied, the organization move in the right direction and its goals will be achieved. In this article based on two parts after examining the concept of hierarchy and control, hierarchical control systems in Iran Administrative law be examined.

Keywords: Hierarchy, Administrative Decision, Administrative Authority, Control and Monitoring.
