

تحلیل حقوقی مصوبات قوه مجریه در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران

جواد نوری^۱، حنا سلیمانی احمدآباد^۲

^۱ مقطع دکتری حقوق عمومی دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران

^۲ دانشجوی کارشناسی حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران

چکیده

برخلاف آنچه در نخستین نگاه به نظر می‌آید، قوه مجریه، مطیع محض و مجری فرامین دوقوه دیگر نیست و در نظم حقوقی و تأمین اقتدار قانون سهم موثری دارد. قوه اجرایی با در اختیار داشتن حق وضع آیین نامه، تصویبنامه و دیگر مقررات دولتی که از ملزومات اداره کشور هستند، به ایفای وظایف محوله خود می‌پردازد. در این مقاله سعی شده ضمن بازبینی ماهیت قوه مجریه، صلاحیت این قوه در وضع مصوبات، مقامات ذی صلاح در وضع مصوبات و همچنین انواع مصوبات وضع شده توسط این قوه اجرایی، مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. هدف از این پژوهش تحلیل و بررسی جایگاه مصوبات قوه مجریه در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. فلذا برای تحقق این هدف، از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است؛ که نتایج حاصله این پژوهش حاکی از سهم مؤثر قوه مجریه در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین تأمین اقتدار قانون است.

کلیدواژه: حاکمیت، قانون، قوه مجریه، جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

از جنبه نظری قوه مجریه باید از قانون اطاعت کند و تنها وظیفه آن اجرای درست قوانین است (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ص ۱۳۴)؛ اما در طول زمان وظایف و مسئولیتهای قوه مجریه افزایش یافته و محدوده ترسیم شده توسط طراحان نظریه تفکیک قوا را در هم شکسته و امروزه این قوه در اکثر کشورها به اموری می‌پردازد که از حیطة صلاحیت اجرایی او فراتر رفته و با امور قانونگذاری و قضایی مرتبط می‌شود (کدخدایی، عباسعلی، بهادری جهرمی، علی، مفهوم قوه مجریه، ۱۳۹۰). بررسی موشکافانه ساختار و کارکرد قوای سه‌گانه در نظام‌های حقوقی مدرن، ما را به این واقعیت رهنمون می‌سازد که قوه مجریه، نه تنها به عنوان بازوی اجرایی حاکمیت عمل می‌کند، بلکه به مثابه یک نیروی دینامیک و تأثیرگذار، روابط متقابل و پیچیده‌ای با قوای مقننه و قضائیه برقرار ساخته است. این تعاملات، فراتر از تقسیم‌بندی‌های سنتی قدرت، حاکی از نفوذ عمیق قوه مجریه در فرایندهای قانون‌گذاری و حتی قضایی است. صاحب‌نظران برجسته حقوق عمومی، به درستی ادعان داشته‌اند که اثربخشی و ضمانت اجرای قوانین مصوب قوه مقننه، به شدت وابسته به همکاری و همراهی بی‌دریغ نهادهای اجرایی است. این همکاری صرفاً به مرحله نهایی اجرا محدود نمی‌شود، بلکه ریشه‌های آن به مراحل اولیه تدوین قوانین بازمی‌گردد. تجربیات حقوقی نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از قوانین، در حقیقت نتیجه همفکری، تحقیقات و پیشنویس‌های تهیه شده در دل دستگاه‌های اجرایی است. این بدان معناست که قوه مجریه، با بهره‌گیری از کارشناسان و متخصصان خود در حوزه‌های مختلف، نقش محوری در مهندسی قوانین ایفا می‌کند. این فرآیند، تصور سنتی از قانون‌گذاری را که قوه مقننه را تنها مرجع بلامنازع وضع قانون می‌داند، به چالش می‌کشد. غالب قوانین در نظام‌های حقوقی پیشرفته، در قالب "لایحه" و از سوی قوه مجریه به مجلس پیشنهاد می‌گردند. این سازوکار، نه تنها یک رویه اداری است، بلکه ریشه در منطقی عمیق‌تر دارد: قوه مجریه به دلیل تماس مستقیم با نیازهای جامعه و شناخت عملی از چالش‌ها و مسائل اجرایی، در موقعیتی ممتاز برای ارائه پیشنهادها، تقنینی واقع‌بینانه و کارآمد قرار دارد. علاوه بر این، در بسیاری از موارد، قوه مقننه در هنگام تصویب قوانین موضوعه، عامدانه یا ناخواسته، به تعیین اصول کلی و چارچوب‌های کلان بسنده می‌کند و با رویکرد "تفویض قانون‌گذاری"، جزئیات و الزامات اجرایی را به مراجع و مقامات اجرایی واگذار می‌نماید. این تفویض اختیار، که از آن به "آیین‌نامه‌گذاری" یا "تصویب‌نامه‌گذاری" نیز تعبیر می‌شود، به قوه مجریه این امکان را می‌دهد تا با انعطاف‌پذیری بیشتر و متناسب با شرایط متغیر، به تکمیل و تفهیل قوانین بپردازد. توسعه مفهوم "قانون" از دیدگاه حقوقی، به معنای فراتر رفتن از مصوبات صرفاً پارلمانی است. برخی از حقوقدانان، "قانون" را به مفهوم عام، شامل هرگونه مقررات لازم‌الاجرا که در زمان و مکان مشخص دارای ضمانت اجرا باشد، تعریف می‌کنند. بر اساس این دیدگاه، دامنه شمول قانون تنها به آنچه قوه مقننه تصویب می‌کند، محدود نمی‌شود. در حقیقت، حجم و تعداد مقرراتی که توسط قوه مجریه در قالب آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها وضع می‌گردد، به مراتب از میزان مصوبات مجلس بیشتر است. این مقررات اجرایی، اگرچه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، پایین‌تر از قوانین قرار می‌گیرند، اما در عمل، تأثیری شگرف بر زندگی روزمره شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دارند. فلذا برای روشن شدن و بررسی مصوبات قوه مجریه، باید در مرحله اول با نگاهی به مفاهیم مرتبط با این امر، به محدوده صلاحیت مقامات ذی صلاح در وضع مصوبات و همچنین به بررسی و واشکافی انواع مصوبات این نهاد اجرایی بپردازیم.

فصل اول: بیان مفاهیم

گفتار اول: مفهوم حاکمیت

حاکمیت، مفهومی انتزاعی و از آن خداوند متعال است (اصول ۲ و ۵۶ قانون اساسی). این حاکمیت بر سرنوشت اجتماعی، به انسان تفویض شده و حق الهی و غیرقابل سلب است که نمی‌توان آن را در انحصار فرد یا گروهی قرار داد (اصل ۵۶ قانون اساسی). برای تجلی بیرونی این حق انسانی، حکومت تشکیل می‌شود که بر مبنای اصل تفکیک قوا، مسئولیت قانون‌گذاری، اجرا و قضاوت را عهده دار می‌باشد. مفهوم حاکمیت، که از ایام باستان مورد شناسایی قرار گرفته است، اولین بار توسط ژان

بودن، فیلسوف فرانسوی قرن شانزدهم میلادی، «قدرت مطلق و لازوال دولت» تعبیر شده است: «حاکمیت قدرت مطلق و لایزال دولت‌ها است که هیچ قدرت و مقامی جز اراده خداوند نمی‌تواند آن را محدود کند و صفت خاص دولت است که سایر گروه‌های اجتماعی فاقد آن هستند» (بودن، ژان، شش کتاب جمهوری). از دیدگاه دومالبرگ فرانسوی، حاکمیت در سه مفهوم عنوان شده است: «در مفهوم اصلی، حاکمیت یعنی برتر بودن قدرت حکومتی؛ در مفهوم دوم، حاکمیت برآیند تمام قدرت‌های حکومتی است؛ سرانجام، در مفهوم داشتن "قدرت سازمانی" که مشخص‌کننده جایگاه حکومتی دارنده حق حاکمیت است» (خسروی، حسن، حقوق اساسی ۱). مطابق دیدگاه جمیع صاحب نظران، حاکمیت را می‌توان اینگونه تعریف نمود: «حاکمیت قدرت بلامنازعی است که بر کشور و مردم آن اقتدار و برتری دارد به گونه‌ای که همه‌ی مردم کشور از آن اطاعت کنند و سایر کشورها این حاکمیت را به رسمیت بشناسند» (نوری، جواد، حقوق اساسی ۳، دانشگاه آزاد واحد مشهد). انواع حاکمیت در جهان عبارتند از:

۱) حاکمیت الهی: یعنی همه قدرت‌ها از خداوند منشا می‌گیرد.
 ۲) حاکمیت فردی: یعنی استبداد مطلق که همه قدرت‌ها از یک نفر منشا می‌گیرد.
 ۳) حاکمیت ملی-مردمی: یعنی قدرت از تک تک مردم منشا می‌گیرد؛ اما این نوع حاکمیت با دموکراسی متفاوت است. چرا که در دموکراسی حاکمیت اکثر مردم ممکن است بر اقلیت رای دهندگان چیره شود ولی در حاکمیت ملی مردمی حاکمیت از آن مردم است چه اکثریت رای دهندگان و چه اقلیت رای دهندگان.
 حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران به استناد اصل پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او انسان را بر سرنوشت خویش حاکم ساخته است و ...»، شامل حاکمیت الهی و همچنین حاکمیت ملی-مردمی می‌باشد.

حاکمیت الهی (تئوکراتیک): مبنای این نظریه به اراده خارج از بشر برمی‌گردد و به تعبیر دکتر کاتوزیان، برای حاکمیت منشاء ماورایی قائل می‌باشد. یعنی حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هیچ کس جزء خداوند ولی مردم نیست. بنابراین تنها حاکم جهان خداوند است. این اصل در آیه ۴۰ سوره یوسف به صراحت بیان شده است: «...إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ...». همچنین اصل ۴ قانون اساسی بیان می‌دارد که تمامی قوانین جزائی، مدنی، اقتصادی فرهنگی و ... می‌بایست منطبق با موازین اسلامی باشد. علاوه بر این در اصل پنجم قانون اساسی گفته شده است که در زمان غیبت حضرت حجت (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است، که طبق اصل یکصد و هفتم عهده دار آن می‌گردد. همچنین در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی آمده است که قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت مشغول به فعالیت هستند و این قوا مستقل از یکدیگرند.

حاکمیت ملی-مردمی (دموکراتیک): در بخش دوم اصل پنجاه و ششم قانون اساسی آمده است که هم او (خدا) است که انسان را بر سرنوشت خویش حاکم ساخته است؛ که مصداق آن انقلاب مردمی سال ۱۳۵۷ است. فلذا حکومت باید از خوست و اراده تبعیت کند. همچنین ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر بیان می‌دارد که هرکس حق دارد که به طور مستقیم یا غیر مستقیم در اداره امور کشور خود شرکت کند. و همینطور میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۱ بیان می‌دارد: تمام مردم حق دارند که به تعیین وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود اقدام کنند. علاوه بر این در اصل یکصد و هفتم قانون اساسی آمده است که پس از رحلت امام خمینی، خبرگان رهبری که از سوی مردم انتخاب شده اند، وظیفه دارند از میان افراد واجد شرایط -که در اصل پنجم و یکصد و نهم قانون اساسی شرایط ولی مطلقه فقیه قید شده است- شخصی را که دارای بیشترین شرایط موجود باشد، به عنوان ولی فقیه انتخاب کنند. شرایط و چگونگی عملکرد مجلس خبرگان رهبری در اصل یکصد و هشتم قانون اساسی قید شده است. همچنین در اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی آمده است که اعمال قوه مقننه و قانون گذاری و نقش مردم در تعیین سرنوشت و امر قانونگذاری در ایران از سوی نمایندگان آن‌ها، در مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد. علاوه بر این در راستای نقش مستقیم مردم در همه پرسی، به استناد اصل پنجاه و نهم قانون اساسی می‌بایست دو سوم نمایندگان مردم درخواست اجرای همه پرسی را در مورد مسائل مهم اقتصادی، اجتماعی،

سیاسی و به تصویب رسانده و به رهبری تقدیم نمایند. همچنین به استناد اصل هشتم قانون اساسی، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر بر عهده مردم نسبت به مردم، مردم نسبت به دولت و دولت نسبت به مردم، در راستای نظارت مردم بر اعمال حاکمیت آمده است که می توانند به استناد اصل نود قانون اساسی از عملکرد نهادهای حاکمیتی در راستای حق تعیین سرنوشت خویش، به مجلس شورای اسلامی شکایت کنند.

گفتار دوم: مفهوم قانون

اصل، رسم، شکل، قاعده، طریقه، نظم، دستور، آداب، آیین و شریعت از جمله موارد متعددی است که در کتب لغت فارسی برای معنای لغوی «قانون» اقامه گردیده است. در مقام ارائه تعریف این واژه چنین مقرر گردیده است: قانون به ضابطه‌ای کلی گفته می‌شود که بر افرادی منطبق و حکم همه آن افراد از آن ضابطه شناخته می‌شود (فلاح زاده، علی محمد، ۱۳۹۱، تفکیک تقنین و اجرای تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه. چاپ ۱). در لغت عرب به معنی اندازه و مقیاس اشیاء است و به معنی قضیه کلیه که یک رشته جزئیات را بیان می‌کند، در اصطلاحات ذیل به کار رفته است:

الف - دستور کلی (و گاهی جزئی) که به وسیله مرجع صالح انشاء شده و به وسیله مجالس قانونگذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیتدار برسد.

ب - در معنی اعم شامل مجموعه قواعد حقوقی است که به وسیله قانون گذار مقرر می‌شود.

ج - قانون علی الاصول مصادیق فراوان دارد و اختصاص به مورد معینی ندارد. گاهی قانون در معانی ذیل نیز به کار می‌رود:

۱- قاعده حقوقی دارای ضمانت اجراء هرچند که ناظر به مورد خاص باشد مانند قانون راجع به کشیدن خط آهن سرتاسری ایران. قانون به این معنی در مقابل عرف و عادت است و اعم از تعاریف بالا است.

۲- قاعده حقوقی عام یا خاص که توسط قوه مقننه وضع شده باشد. معنی واقعی قانون این است و به این معنی شامل تصویب نامه و نظامنامه وزارتی که توسط قوه مجریه مقرر میشود نمی‌باشد. در همین معنی است که گفته اند: تصویب نامه ناسخ قانون نمی‌باشد والا قانون به معنی اعم شامل تصویب نامه و نظامنامه هم هست ولی شامل بخشنامه نمی‌شود.

در فقه به چیزی قانون (یا قانون شرع) گفته میشود که دارای خصوصیات زیرباشد:

الف) کلی باشد خواه الزامی (مانند اوامر و نواهی) باشد خواه نه مانند مستحبات و مکروهات

ب) از طریق وحی رسیده باشد خواه به صورت قرآن و خواه به صورت احادیث (ما ینطق عن الهوی ان هو الا وحی یوحی).

ج) جنبه دوام داشته باشد ولو اینکه به عنوان اضطرار موقتاً در بعضی از اماکن یا اعصار، بدل پیدا کند.

بنابراین مقرراتی که در زمینه اجراء قانون (به معنی فوق) از طرف امام وضع می‌شود و تابع مصالح مختلف و متغیر است اسم آنها در اصطلاح فقهی حکومت است نه قانون (جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۶۸، ترمینولوژی حقوق، ص ۵۱۷).

قانون و ضرورت آن برای جلوگیری از هرج و مرج و برقراری نظم در جامعه، امری لازم است. به همین دلیل، بشر از دوران ابتدایی زندگی خود به قانون و الزامات آن گردن نهاده و سعی در اجتناب از مخالفت با آن را داشته است. در جوامع ابتدایی هرچند قانون به معنایی که امروز مرسوم است - مصوب قوه مقننه و دارای ضمانت اجرای دولتی - وجود نداشته ولی مسلماً روابط اقتصادی و اجتماعی افراد با یکدیگر نیازمند ضابطه و قاعده و قانونی بوده که بدون آن هرج و مرج به وجود می‌آمد. یعنی قانون، زائیده عصر به وجود آمدن دولت نبوده بلکه انسان ابتدایی نیز در دوران مختلف زندگانی خویش قانون را می‌شناخته و بر اساس آن زندگانی میکرده است. خداوند متعال در قرآن کریم میفرماید: «و گفتیم: ای آدم، خود و همسرت در این باغ سکونت گیر[ید] و از هر کجای آن خواهید فراوان بخورید [ولی] به این درخت نزدیک نشوید که از ستمکاران خواهید بود. این آیه شریفه که خطاب به اولین انسان است متضمن امر و نهی بوده و این همان است که قانون به مفهوم امروزی آن را در بر می‌گیرد زیرا قوانین امروزی هم متضمن امر و نهی بوده و از سوی مقام عالی (دولت) وضع میشوند و تخلف از آنها مستوجب بازخواست خواهد بود. آدم و حوا نیز مشمول امر و نهی الهی بوده و عدم اطاعت از آن عقاب در پی داشته است و از همین رو با خوردن از میوه درخت ممنوعه مستوجب عقاب شده و از باغی که در آن بودند خارج شدند (داوری، محسن، ۱۳۹۲ش، ماهیت قانون ۱). قانون، یکی از مهم‌ترین کلیدواژه‌های حقوق عمومی و هسته اصلی تشکیل نظام های حقوقی مدرن به شمار می‌رود، تا جایی که تمامیت نظام حقوقی و سامان بخشی به امور در جامعه حول محور آن صورت می‌گیرد و

مفاهیم مهمی مانند (حق) که شاکله دانش و نظام حقوقی را می‌سازد، نیز بر پایه مفهوم قانون، معنا می‌یابد (راسخ، ۱۳۹۳، ص. ۷۵). البته این بنیاد مهم در همه نظام های حقوقی به شکل یکسانی ارزش گذاری نمی‌شود، چه اینکه در برخی از نظام‌ها، منبع اولی قانون، عرف بوده و بنابر اصل، قانون در این نوع نظام، قانون عرفی دانسته می‌شود و نیز در نوع دیگری از نظام‌ها، منبع اصلی قانون، مصوبات مرجع صالح برای تقنین یا قانون موضوعه می‌باشد (احسانی و طحان نظیف، ۱۳۹۷، ص ۱۴).

وقتی در منابع حقوق از قانون سخن گفته می‌شود و این منبع در برابر عرف به کار می‌رود، مقصود تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمانهای صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنی عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود. اما مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه پرسی به طور مستقیم به تصویب میرسد (اصول ۵۸ و ۵۹) (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ۱۳۴۹). در منظومه نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تعریفی صریح و جامع از «قانون» در متن قانون اساسی ارائه نشده است. با این وجود، برخی از صاحب‌نظران برجسته علم حقوق، در تبیین تمایز ماهوی قانون از سایر قواعد و مقررات حکومتی، آن را به عنوان بخشی از اراده حاکمیت که واجد اوصاف عمومی و دائمی است، تبیین نموده‌اند.

اما از منظر شکلی، وجه تمایز اساسی «قانون» از سایر قواعد حقوقی، در فرآیند وضع و تشریفات خاص مصرح در قانون اساسی نهفته است. بر این اساس، تمامی مقرراتی که وفق شرایط و اصول مندرج در قانون اساسی، از تصویب مجلس شورای اسلامی می‌گذرند، در زمره «قانون» محسوب می‌شوند. لکن، لازم‌الاجرا شدن و تثبیت آنها منوط به تأیید شورای نگهبان (از حیث عدم مغایرت با موازین شرع مقدس و اصول قانون اساسی) و امضای ریاست محترم جمهوری است که این فرآیند در اصول ۵۸، ۹۴ و ۱۲۳ قانون اساسی به صراحت تبیین گردیده است. علاوه بر این، قواعدی که از طریق همه‌پرسی به تصویب مستقیم ملت می‌رسند نیز در شمار قوانین قرار می‌گیرند. بنابراین، منحصرأ مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتایج حاصل از همه‌پرسی‌ها دارای شأن «قانون» می‌باشند و هر قاعده‌ای که با رعایت تشریفات قانونی و به تصویب قوه مقننه برسد، عنوان «قانون» به خود می‌گیرد؛ خواه این قاعده ناظر به عموم مردم باشد یا به شخص یا موضوعی خاص اختصاص یابد. به عنوان مثال، مصوبات قوه مقننه در مواردی نظیر استخدام کارشناسان خارجی یا برقراری مقرری ویژه برای اشخاص خاص، از حیث اعتبار، همسنگ قوانین عام محسوب می‌شوند. هرچند از جنبه ماهوی، تصمیماتی که ناظر به فرد معین باشند، قاعده حقوقی عمومی تلقی نشده و صرفاً صورت «قانون» را دارند. در مقابل، تصمیمات و مقرراتی که توسط مأموران و دستگاه‌های اجرایی، در راستای اجرای قوانین و اداره امور کشور، اتخاذ می‌شوند، هرچند ممکن است ناظر به حقوق عمومی نیز باشند، بسته به مورد، تحت عناوین «تصویب‌نامه»، «آیین‌نامه»، «نظام‌نامه» و «بخشنامه» طبقه‌بندی می‌گردند.

فرآیند وضع و اجرای قوانین در قوه مقننه، شامل مذاکرات نمایندگان و طی تشریفات قانونی، گاه مستلزم صرف زمان قابل توجهی است. در مواردی که نیاز به تحولات سریع در وضعیت احساس می‌شود، مجالس قانونگذاری ممکن است به دولت یا کمیسیون‌های خاص، اختیار تدوین و اجرای قواعد لازم را تفویض نمایند و مقرر دارند که نتیجه کار جهت تصویب نهایی به مجلس ارائه گردد. تصویب‌نامه‌ای که دولت در چنین شرایطی صادر می‌نماید، در اصطلاح حقوق اداری، «تصویب‌نامه قانونی» نامیده می‌شود. دلیل رواج این اصطلاح، تفاوت جوهری این نوع تصویب‌نامه‌ها با سایر تصمیمات قوه مجریه است: وظیفه ذاتی قوه اجرایی، اداره امور، حفظ نظم و تضمین اجرای قوانین می‌باشد و در شرایط عادی، حق نسخ یا تغییر مصوبات قوه مقننه را ندارد. لیکن، در صورت تفویض اختیار وضع قانون توسط مجلس به قوه مجریه، این قوه دیگر مقید و محدود به قوانین پیشین نبوده و می‌تواند در حدود اختیارات تفویض شده، هر قاعده‌ای را که مقتضی تشخیص دهد، وضع نماید.

در خصوص مشروعیت تفویض اختیار قانونگذاری به دولت یا کمیسیون‌های خاص، مباحث بسیاری مطرح شده است. به اجمال می‌توان گفت که دلایل اقامه شده در تأیید این اقدام، چندان قانع‌کننده به نظر نمی‌رسند. زیرا صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه از یکدیگر ممتاز و منفصل می‌باشند و هیچ یک از آنها نباید عهده‌دار وظایف دیگری شود. قانونگذاری حقی برای نمایندگان نیست که بتوانند به اختیار از آن صرف‌نظر کنند یا آن را به طور موقت به مرجع دیگری واگذار نمایند؛ بلکه وظیفه‌ای است که قانون اساسی بر عهده ایشان نهاده است. ملت نیز با در نظر گرفتن خصوصیات اخلاقی و شخصیتی

نمایندگان، امر نمایندگی در وضع قوانین را به آنها محول نموده است و چنین نماینده‌ای اصولاً نمی‌تواند اختیار خود را به دیگری منتقل کند و منصبی را که ملت به او سپرده است، واگذار نماید.

با این وجود، نظر به تقدم حفظ مصالح عمومی و نجات کشور از بحران‌های سیاسی و اقتصادی بر هر امر دیگری، قانون اساسی اجازه داده است که اختیار وضع برخی از قوانین به کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض شود (اصل ۸۵ قانون اساسی). این قوانین، موقتی و آزمایشی بوده و تصویب نهایی آنها با مجلس است. لکن باید توجه داشت که تفویض اختیار قانونگذاری، همواره باید به عنوان عملی اضطراری تجویز گردد. هیچ ضرورتی ایجاب نمی‌کند که تکلیف مربوط به طرح قانون آزمایشی در مجلس از بین برود و مصوبات کمیسیون‌ها به عنوان یک قانون قطعی معتبر تلقی شود.

همچنین، در موارد عادی، نمی‌توان به بهانه تسریع در اجرای قانون و عدم تأخیر در اصلاح امور، از این ابزار استثنایی برای هر موضوع پیش‌پاافتاده‌ای استفاده نمود. تجربه نشان داده است که اغلب لوایحی که با عجله و بدون طرح در صحن علنی مجلس تدوین می‌شوند، فاقد پختگی لازم بوده و مغایر با اصول حقوقی و قانونگذاری هستند و نتیجه‌ای جز برهم زدن و تخریب وضعیت موجود نخواهند داشت. نکته دیگری که در خصوص این شیوه قانونگذاری باید مدنظر قرار گیرد، این است که کمیسیون‌ها صرفاً در حدود اختیارات تفویض شده، حق قانونگذاری دارند و در صورت تجاوز از این حدود، محاکم قضایی تکلیفی در اجرای تصمیمات آنها نخواهند داشت. زیرا پیش از تصویب نهایی در مجلس، این تصمیمات از قدرت و اعتبار کامل قانون برخوردار نیستند و اعتبار آنها محدود به قانونی است که مبنای اعطای اختیار قرار گرفته است.

گفتار سوم: مفهوم قوه مجریه

پدیدار شدن مفهوم «قوه مجریه» در ادبیات حقوقی - سیاسی مدیون تحولاتی است که در اندیشه و فلسفه سیاسی پدیدار شد و در قرن ۱۸ به نقطه اوج خود رسید. تغییر در فلسفه سیاسی و جایگزین شدن مفاهیم «ملت» و «مردم» به جای «حق خدادادی پادشاهان» به عنوان مبنای مشروعیت حاکمیت را شاید بتوان مبنای اصلی طرح جدی تئوری تفکیک قوا توسط اندیشمندانی چون «لاک» و «مونتسکیو» دانست. تا قبل از این تحولات طرفداران قدرت پادشاهان مدعی بودند که قدرت خداوند به پادشاه واگذار شده است و آنها به عنوان تنها حاکمان مشروع حق اعمال حاکمیت دارند. صاحبان کلیسا نیز قدرت پادشاه را انکار و از قدرت مطلق کلیسا دفاع می‌کردند. در سده هفدهم و هجدهم، فیلسوفان سیاسی اروپا به ویژه جان لاک و مونتسکیو، صورت جدید نظریه تفکیک قوا را که قبلاً فلاسفه یونان باستان نیز به آن اشاره کرده بودند، در واکنش به عملکرد اقتدارگرایانه پادشاهان - که مدعی حق خداوندی و حاکمیت مطلق بودند - و با هدف مبارزه با تمرکز قدرت و خودکامگی فسادانگیز حاکمان ارائه کردند. در حقیقت طرح این نظریات تلاشی بود که در جهت عملی ساختن نظریه مشروعیت سیاسی جدید که صرفاً «مردم» و یا «ملت» را به عنوان تنها حاکم مشروع تلقی میکرد، از سوی اندیشمندان مطرح شد و نتیجه آن تفکیک حاکمیت واحد و اقتدارگرایانه پادشاهان به قوای سه گانه مجریه قضاییه و مقننه و در نتیجه پدیدار شدن مفهوم جدید «قوه مجریه» بود که جایگزین حاکمیت واحد و مطلق قبلی پادشاهان شد (کدخدایی، عباسعلی، بهادری جهرمی، علی، مفهوم قوه مجریه، ۱۳۹۰).

به کلیه متصدیان و دستگاههایی که کارویژه آنها "جنبه اجرایی" دارد، در حقوق اساسی قوه ی مجریه میگویند (قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، ۱۳۸۴، ص. ۲۳۳). یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین معیارهای تفکیک و تمییز قوا، به ویژه تفکیک قاطع قوه مقننه از قوه مجریه، مبتنی بر تمایز نهادن بین اشخاص و مراجعی است که به امر خطیر وضع و تدوین قواعد حقوقی اشتغال دارند و از سوی دیگر، اشخاص و کارگزاریانی که مسئولیت انفاذ و اجرای این قواعد و مقررات را بر عهده گرفته‌اند. در ادوار گذشته، انگاره غالب و مسلط حقوقی بر این مبنا استوار بود که قوه مقننه، به مثابه یگانه مرجع ابداع، ابتکار و وضع قوانین تلقی می‌گردد و کارگزاران و متصدیان امور اجرایی، اعم از سیاستمداران و اهل دیوان، صرفاً وظیفه اجرای این قوانین مصوب را عهده‌دار می‌باشند و لاغیر. مع الوصف، در عصر حاضر، گستره و تنوع وظایف، اختیارات و کارویژه‌هایی که تحت عنوان عام وظایف اجرایی به کارگزاران این قوه تفویض گردیده، به حدی وسیع و گسترده است که در وهله نخست، اصطلاح "قوه مجریه" را برای دلالت بر این طیف وسیع و متنوع از مسئولیت‌ها، نارسا و فاقد تناسب کافی جلوه می‌دهد. به بیان دقیق‌تر، اعضای قوه مجریه، از عالی‌ترین مقام کشور (اعم از پادشاه، رئیس جمهور یا شورای حاکم) تا نخست وزیر، وزرا، اعضای

کابینه، استانداران، فرمانداران و سایر عوامل اداری، فنی و تخصصی در سطوح عالی و همچنین مجریان جزء و کارشناسان و کارمندان، همگی در تعریف عام مجریان قانون جای می‌گیرند. هر یک از عوامل مذکور، در جایگاه و متناسب با وظایف و اختیارات قانونی خویش، مبادرت به انجام اعمالی می‌نمایند که ماهیتاً فراتر از یک عمل اجرایی صرف و ساده تلقی می‌گردد. به این معنا که هر یک از این کارگزاران، در عین حال که مکلف به اجرای احکام قانونی می‌باشند، در پاره‌ای از موارد، مصدر اتخاذ تصمیماتی می‌گردند که به نوبه خود، منشأ و مبدأ پیدایش و وضع قواعد و مقررات جدید می‌گردد و در نظام حقوقی اثرگذار است.

با توجه به اینکه رئیس‌جمهور، ریاست هیئت وزیران را نیز بر عهده دارد، نظام جمهوری اسلامی ایران را می‌توان نظامی دو رکنی (رهبری و ریاست جمهوری) دانست (سعدوکیل، عسکری، ۱۳۸۸، قانون اساسی جمهوری اسلامی در نظم کنونی). در نظام‌های مردمی و مبتنی بر تفکیک قوا، اعمال قوه مجریه در محدوده نظارت نهادهای مردمی همچون قوه مقننه قرار دارد اما به لحاظ عملی به علت برخورداری این قوه از امکانات قابل توجه در اجرای امور این قوه، یک قوه با اقتدار و مستعد فشار است (هاشمی، ۱۳۹۰، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی). در همین راستا قوه مجریه اختیار هدایت ملت یا سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عمومی را نیز بر عهده دارد (عباسی، ۱۳۸۹، مبانی حقوق اساسی). مطابق اصل ۶۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است» با توجه به نظرات برجسته‌ترین حقوقدانان متأخر، وظایف متنوع و متعدد قوه مجریه را تحت سه عنوان ذیل عنوان می‌شود:

۱- اجرای تصمیمات قوای دیگر: چرا که قوه مجریه تصمیمات نهایی قوه مقننه را که در قالب قوانین موضوعه متبلور میشوند اجرا میکند (تفسیر و رویکرد مضیق و حداقلی) و تصمیمات نهایی محاکم و دادگاهها نیز که در شکل آرای قضایی جلوه میکنند توسط مقامات قوه مجریه به اجرا در می‌آیند.

۲- تهیه و تدارک تصمیمات: تهیه مقدمات اتخاذ تصمیم و تدارک کارهای مادی برای اتخاذ تصمیمهای لازم الاجرا نیز از جمله وظایف مهم قوه مجریه است و حتی بسیاری از تصمیمات قوای دیگر نیز توسط قوه مجریه تهیه و تدارک مقدماتی و مادی میشوند. به عنوان نمونه قوه مجریه لوایح مهم مالی و اداری را به مجلس تقدیم میکند یا با ارسال پیام به مجلس و دست گذاشتن بر ضرورتهای متفاوت دستگاه مقننه را وا میدارد که خط مشی یا نوع قانونگذاری خود را در بستر قوه مجریه به جریان اندازد.

۳- اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا قوه مجریه در بسیاری از موارد مبتکر تصمیمات جدید و بدیع است و گاه این گونه اعمال تابع هیچ پیش شرط و مهلت قانونی نیست، بلکه طبع کار ایجاب میکند که مقام سیاسی یا اداری یا دیپلماتیک خود در برخی امور دست به ابتکار زند. در این گونه موارد، گریزی از اعطای اختیار و آزادی اخذ تصمیمات لازم الاجرا به قوه مجریه نیست (قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، ۱۳۸۴، ص. ۲۳۳-۲۳۴)

فصل دوم: مقامات ذی صلاح در وضع مصوبات

در قرن ۱۸، عقاید و افکار سیاسی درباره حکومت، تحت تأثیر مکتب فردگرایی قرار داشت. متفکران قرن هجدهم، معتقد بودند نظام طبیعی بهترین عامل ترقی و خیر جامعه است. افکار قرن ۱۸ براین عقیده پافشاری می‌کردند که دولت در امور اجتماع کمتر دخالت و فقط به نظارت بسنده کند. با انقلاب صنعتی، نضج سرمایه‌داری و نهضت‌های کارگری، طرز تفکر فردگرایانه درباره دولت دگرگون شد و سبب گردید تا دستگاه اداری جوامع بیش از گذشته گسترش یابد. امروزه، مفهوم کلاسیک دولت که برای دولت یک نقش انفعالی و ناظر قائل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم عمومی و انجام خدمات محدودی می‌دانست (نظریه دولت - ژاندارم) متروک شده است. در حال حاضر، نظریه جدید موسوم به «دولت رفاه اجتماعی» خواستار نقش فعالانه برای دولت است.

در دو قرن پیش، طبق اصل انفصال قوا، وضع قانون با «قوه مقننه»، اجرای آن با «قوه مجریه»، و حل و فصل دعاوی بین افراد با «قوه قضائیه» بود. امروزه «قوه مجریه» در اکثر کشورها به اموری می‌پردازد که از حیطة صلاحیت اجرایی او را فراتر می‌رود و با امور قانون‌گذاری و قضایی مرتبط می‌شود. و «قوه مقننه» به تعیین اصول کلی اکتفا می‌کند و تعیین و تشریح جزئیات

قوانین به عهده مقامات اجرایی گذاشته شده است. همچنین با آنکه قوه قضائیه به حل و فصل دعاوی می‌پردازد، اما رفع اختلافات بین دولت و افراد به عهده مراجع اداری خاصی است که در بطن دستگاه اداری ایجاد شد است مانند: کمیسیون‌های مالیاتی در وزارت دارایی، کمیسیون‌های حل اختلافات کارگری در وزارت کار و ... پس علیرغم اینکه حق قانونگذاری در جمیع مسائل داخلی و خارجی از اختیارات قوه مقننه دانسته شده و صلاحیت مجلس در این باره عام است، اما تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرای قوانین و تنظیم امور اداری، مجلس را از انجام وظایف مهم‌تر خود باز می‌دارد. مع الوصف قانون‌گذار در مواردی، بخشی از حق قانونگذاری خود را به قوه مجریه تفویض کرده است. البته صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین نامه‌ها محدود به مواردی نیست که در قوانین مقرر شده است (مانند وضع آیین نامه های اجرایی)؛ چرا که اختیارات و تکالیف این قوه در اجرای قوانین و تنظیم امور اداری ایجاب می‌کند که بتواند برای حسن انجام تکالیف خود، مقرراتی را که لازم می‌داند وضع کند. به آیین نامه ها یا تصویب نامه هایی که قوه مجریه می‌تواند مستقلاً وضع کند، (آیین نامه های مستقل) گفته می‌شود.

از آنچه گفته شد به خوبی برمی‌آید که صلاحیت هیئت وزیران در وضع احکام و نظامنامه‌های اجرایی عام است: یعنی، در هر جا که قوه مجریه حق انشای مقرراتی را داشته باشد، هیئت وزیران از این حق بهره‌مند است و می‌تواند با وضع "تصویب‌نامه" از آن استفاده کند. این تصویب نامه‌ها را اگر حاوی قواعد کلی در زمینه اجرای قوانین باشد "آیین نامه" نیز می‌گویند: مانند آیین نامه سندیکاها و اتحادیه‌ها مصوب ۱۳۳۴ و آیین نامه هیئت کمک به آسیب دیدگان و آیین نامه اجرای قانون تاسیس شرکت واحد اتوبوسرانی. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خاص خود، از این حق بهره‌مند است، با این تفاوت که در صورتی می‌تواند آیین نامه های اجرای قانونی را امضا کند که این اختیار در آن قانون تصریح شده باشد: مانند آیین نامه قانون وکالت و اجرای اسناد رسمی و امور خلافی... و مانند اینها. ولی در صدور بخشنامه هایی که برای تنظیم امور اداری لازم می‌بیند در مورد ادارات تابع خود آزاد است. باید افزود که طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور نگاهبان قوانین در برابر تجاوز تصویب‌نامه ها و آیین نامه‌های دولتی بود، ولی در تجدیدنظر قانون اساسی این اختیار به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شد (... تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد).

مخلص کلام، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مراجع مختلفی در قوه مجریه و سایر نهادها، در حدود وظایف و اختیارات قانونی محوله، صلاحیت وضع آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی را دارا می‌باشند. این صلاحیت به شرح ذیل تفکیک و تبیین می‌گردد:

۱) قوه مجریه (رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و وزرا): مستند به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزرا در حدود صلاحیتی که قانون اساسی یا قوانین عادی تعیین نموده است، مجاز به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه جهت اجرای قوانین می‌باشند.

۲) مقامات محلی (استانداران و فرمانداران): استانداران و فرمانداران، در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خویش، نظیر آنچه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۷ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶ پیش‌بینی شده است، صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های اجرایی در حیطه مسئولیت‌های خود را دارند.

۳) مؤسسات عمومی دارای شخصیت حقوقی: پاره‌ای از مؤسسات عمومی که واجد شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند، ممکن است به موجب اساسنامه قانونی خود و در محدوده وظایف مصرحه، حق وضع آیین‌نامه‌های داخلی و اجرایی را دارا باشند. از جمله این موارد می‌توان به شرکت‌های بیمه و دانشگاه‌ها اشاره نمود.

۴) شوراهای اسلامی شهر و روستا: این نهادها، در حدود صلاحیت‌های قانونی محوله به موجب مواد ۷ و ۱۱ تا ۱۳ قانون شوراهای محلی، مجاز به وضع آیین‌نامه‌های لازم جهت اداره امور محلی در حوزه استحفاظی خود می‌باشند.

۵) شوراهای اداری: برخی از شوراهای اداری، نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به موجب موازین قانونی، دارای صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های تخصصی در حوزه‌های مربوطه می‌باشند.

شایان ذکر است که علاوه بر مراجع مذکور در قوه مجریه، سایر مقامات نیز در نظام حقوقی ایران صلاحیت وضع آیین‌نامه را دارند؛ برای مثال، آیین‌نامه‌های مصوب توسط ریاست قوه قضائیه، از جمله این موارد محسوب می‌گردند که از موضوع مقاله به دور است؛ فلذا به شرح آن نمی‌پردازیم.

فصل سوم: انواع مصوبات قوه مجریه

قبل از بررسی انواع مصوبات قوه مجریه باید دانست که مراد از این مصوبات، «مجموع مصوباتی است، که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسؤولیت اداری توسط مقامات صلاحیتدار (به غیر از قوه مقننه) وضع می‌شود». انواع مصوبات قوه مجریه را می‌توان شامل موارد ذیل دانست:

- ۱- آیین‌نامه‌ها: آیین‌نامه اجرایی، آیین‌نامه جایگزین قانون، آیین‌نامه مستقل
- ۲- تصویب‌نامه‌ها
- ۳- سایر مقررات دولتی: بخشنامه، دستورالعمل، مصوبه، ابلاغیه و ...

گفتار اول: آیین‌نامه

آیین‌نامه درواقع مقرراتی است که مقامات صلاحیتدار مانند وزیر یا شهردار و... وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد و خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین مورد لفظ نظامنامه هم استعمال شده است. از لحاظ شکلی، آیین‌نامه نوعاً حاوی قواعد عام و کلی متعدد و مرتبطی است که مفاد آن همانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می‌شود.

آیین‌نامه‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

- الف- آیین‌نامه اجرایی
- ب- آیین‌نامه جایگزین قانون
- ج- آیین‌نامه مستقل

بند اول: آیین‌نامه اجرایی

آیین‌نامه‌های 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 آیین‌نامه‌ها «آیین‌نامه‌های غیرمستقل» 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 قوه مجریه، مقررات مربوط به کیفیت و نحوه اجرای قانون را از حیطه صلاحیت خود خارج می‌سازد. آیین‌نامه اجرایی قانون، ماهیتاً از حیث مدلول قواعد و احکام با قانون تفاوتی ندارد و مادام که قانون مربوطه لازم‌الاجرا است آیین‌نامه اجرایی آن نیز به قوت خود باقی است. غالباً در متن قوانین عادی، لزوم تصویب آیین‌نامه 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 آیین‌نامه اجرایی قانون کنند. برای وضع آیین‌نامه‌های اجرایی دو حالت قابل تصور است:

در حالت اول، قانون‌گذار وضع آیین‌نامه اجرایی را به قوه مجریه تکلیف نکرده و قانون‌گذار صرفاً به تصویب ارکان و کلیات قانون می‌پردازد. برای رفع نواقص و کاستیهای قوانین عام و کلی مجلس، قوه مجریه به ابتکار خود مقررات اجرایی لازم را تدوین می‌نماید که به این دسته از مقررات «آیین‌نامه‌های تکمیلی ارتجالی یا خودجوش» نیز می‌گویند. در این فرض قانون بلافاصله (با رعایت مهلت پس از انتشار) لازم‌الاجرا خواهد بود و دولت نمی‌تواند به بهانه عدم وجود آئین‌نامه اجرایی، اجرای قانون را به تأخیر اندازد.

در حالت دوم، قانون‌گذار وضع آیین‌نامه اجرایی را به قوه مجریه تکلیف کرده است. در این صورت اجرای قانون منوط به وضع مقررات اجرایی لازم خواهد بود. این مقررات را که اصطلاحاً «آیین‌نامه‌های تکمیلی اجرای قوانین» می‌نامند، باید در مهلت مقرر در قانون توسط قوه مجریه تدوین گردد. برای مثال طبق ماده ۱۷ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ اجرای قانون موکول به وضع آئین‌نامه اجرایی قانون ظرف ۳ ماه توسط وزارت مسکن و شهرسازی شده بود. در این فرض اصولاً اجرای

قانون ممکن نیست. مگر آنکه دولت با وضع آئین نامه شرایط اجرای قانون را فراهم آورد. لذا چون قوانین لازم الاجرا هستند پس مقامات اجرایی مکلف به تدوین آئین نامه هستند. اصل یکصد و سی و هشتم با ذکر اینکه «... هیأت وزیران ... مأمور تدوین آئین نامه های اجرای قوانین می شود ...» در واقع یک تکلیف قانونی، در تدوین آئین نامه اجرایی، برای دولت معین می کند.

اعتبار آیین نامه اجرایی منوط به دو امر می باشد:

اول اینکه نباید مغایر قانون عادی باشد،

و دوم اینکه نباید تکالیف جدیدی علاوه بر تکالیف مندرج در قانون عادی برای مردم ایجاد کند.

بند دوم: آیین نامه جایگزین قانون (آیین نامه تفویضی)

آیین نامه تفویضی درواقع مقرراتی هستند که قانون گذار با اجازه صریح خود تدوین آنها را به قوه مجریه واگذار کرده است. بر خلاف آیین نامه اجرایی که صرفاً برای اجرای قوانینی که قوه مقننه وضع کرده است، تصویب می شوند، این دسته از آیین نامه ها ماهیتاً با قانون فرقی ندارند. برای نمونه در قبل از انقلاب می توان به «مقررات استخدامی شرکت های دولتی» مصوب کمیسیونهای استخدام مجلسین سابق مصوب ۱۳۵۲/۳/۵ اشاره کرد. در ماده ۱۷ آن مقررات آمده است: «انواع مجازاتهای اداری و ترتیب اجرای آن در مورد مستخدمین خاکی شرکت به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصریب هیأت وزیران می رسد». و بعد از انقلاب به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی اشاره کرد که در این خصوص چنین مقرر داشته: «مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص و یا هیأتی واگذار کند». سپس با ذکر عناوین استثنایی بر اصل مذکور اعلام می دارد: «مجلس می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی به دولت بدهد». باید توجه داشت که آیین نامه های جایگزینی قانون را می توان در فهرست آیین نامه های مستقل قرار داد.

بند سوم: آیین نامه مستقل

مقامات اجرایی می توانند به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی در حدود اختیارات خود اقدام به وضع آیین نامه های مستقل کنند. در این دسته از آیین نامه ها قانون خاصی مبنای کار نیست و روشهای اجرایی قانون را تبیین نمی کنند، بلکه بطور مستقل از قوانین، روابط اجتماعی افراد را با اتکاء به مقتضیات اداری و اجرایی انتظام می بخشند. این آیین نامه ها امری تدبیری برای اجرای صحیح امور محسوب می شوند. برخلاف آئین نامه اجرایی که نمی توان در آنها حق و تکلیفی زاید بر آنچه قانون گذار مقرر نموده، ایجاد کرد، ولی در آئین نامه مستقل چون مستند و متکی به قانون خاصی نیست، ظاهراً حقوق و یا تکلیف جدیدی را به همراه خود می آورد.

برای وضع این گونه آیین نامه ها، مقامات اداری مختلفی ذیصلاح اند: هیأت وزیران، وزیر، استاندار، فرماندار و

با توجه به تعدد موضوعات آیین نامه های مستقل، می توان آنها را به قرار زیر تقسیم بندی کرد:

۱) آیین نامه های سازمان دهنده خدمات عمومی: به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «... هیأت وزیران حق دارد برای تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد...». به منظور تسهیل و تسریع فعالیت های دولت در کلیه امور اجتماعی، اقتصادی و غیره، اصلی مذکور به دولت این اجازه را می دهد که آیین نامه های مختلفی در آن زمینه ها وضع کند. سازماندهی تشکیلات اداری، پست های سازمانی و طبقه بندی مشاغل مستلزم وضع آیین نامه های دولتی است و بدون آن تحقق اهداف دولت امکان پذیر نخواهد بود.

۲) آیین نامه های انتظامی: علاوه بر تأمین نیازمندیهای همگانی، دولت موظف به حفظ نظم و امنیت عمومی است، بدین لحاظ اقدام به وضع آیین نامه هایی در این ارتباط می کند. نظر به اینکه نظم و امنیت عمومیت داشته و سراسر کشور را شامل می شود، استثنائاً خطاب آئین نامه های انتظامی به همه سکنه کشور است. مثل آئین نامه راهنمایی و رانندگی برای بهبود عبور و مرور، آئین نامه های مربوط به ایمنی ساختمان، آئین نامه های مربوط به ایمنی و بهداشت افراد.

۳) آیین‌نامه‌های ضرورت: در شرایط اضطراری (جنگ، اغتشاش داخلی، حوادث طبیعی و غیره)، دولت ناچار به اتخاذ تصمیمات فوری و ضروری است. هر چند که ابتکارات دولت در مقابل حالات مذکور قابل توجیه به نظر می‌رسد، اما امکان سوء استفاده و تعطیلی قوانین فراوان است. تصویب اینگونه آیین‌نامه‌ها، در برخی از کشورها از جمله ایران با اجازه مجلس قانونگذاری صورت می‌گیرد. اصل هفتاد و نهم 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 ۳۰ روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

گفتار دوم: تصویب‌نامه

واژه تصویب‌نامه عرفاً به کلیه مقررات و قواعدی که توسط هیأت وزیران به تصویب می‌رسد (آیین‌نامه‌های اجرایی، مستقل و...) اطلاق می‌شود، درحالی که در حقوق اداری مراد از تصویب‌نامه مقرراتی است که مراجع و 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 -برخلاف آیین‌نامه که نوعاً مشتمل بر قواعد عام و کلی و متعدد و مرتبط بوده و مفاد آن مانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می‌شود- درحالی که تصویب‌نامه غالباً حاوی امر معین و محدودی است و معمولاً به صورت متن واحد تدوین می‌گردد.

گفتار سوم: سایر مقررات دولتی

بند اول: بخشنامه

بخشنامه که سابقاً «متحدالمآل» نامیده می‌شد، عبارت است از تعلیمات عام و دستوری کلی که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون خود صادر می‌کنند. لازم به یادآوری است که بخشنامه الزامات تعلیمات اداری از رؤسای ادارات به مرئوسین خود نیست، بلکه در برخی موارد، تصمیماتی است که مقامات اجرایی در امر خاصی اتخاذ کرده و به اطلاع عموم می‌رسانند، مانند بخشنامه دولت در زمینه تغییر ساعات اداری. با وجود آنکه قوانین به طور رسمی بعد از انتشار لازم الاجرا هستند، اما در عمل بعد از ابلاغ بخشنامه است که به اجرا درمی‌آید. از لحاظ ماهوی، بخشنامه جزء مقررات عمومی نیست بلکه جزء دستورات و تعلیمات داخلی اداری است. بخشنامه حاوی تعلیمات و دستورهای اداری و فقط برای مأموران معتبر و لازم الاجرا است و حق و تکلیف و یا صلاحیت جدیدی برای افراد ایجاد نمی‌کند. زیرا آنان جزء سلسله مراتب اداری نیستند تا ملزم به تبعیت از دستورات داخلی اداره باشند. به همین جهت است که مقررات بخشنامه در دادگاهها قابل استناد نیستند. البته اگر بخشنامه ای از طرف مقامات اداری صادر شود که برای افراد ایجاد حق و تکلیف کند، این بخشنامه ها جزء مقررات عمومی و برای افراد و دادگاهها لازم الاتباع اند و مقررات چنین بخشنامه هایی وقتی نافذ است که مقامات اداری آنها را در حدود صلاحیت و با رعایت تشریفات قانونی وضع کرده باشند.

بند دوم: دستورالعمل

تعیین ضوابط و روشهای دقیق اجرایی برای واحدها و کارمندان اداری در اموری که مستلزم در اختیار داشتن اطلاعات فنی و عملی است، توسط دستورالعملهای اجرایی صورت می‌گیرد. در برخی موارد، دستورالعمل با آیین‌نامه و بخشنامه شباهت زیادی دارد ولی معمولاً مرجع وضع دستورالعمل، شوراها و کمیسیونها هستند. برخی اوقات نیز تنظیم دستورالعمل به دستور آئین نامه یا تصویب نامه صورت می‌گیرد.

بند سوم: مصوبه

به مفهوم عام کلمه، مصوبه به کلیه قوانین، آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و غیره به جز تصمیمات قضایی گفته می‌شود. لیکن، به مفهوم خاص کلمه، منظور از مصوبه تصمیمات شوراها، هیات‌ها و کمیسیونهاست.

بند چهارم: ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی

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 می نامند و اگر به طور کلی باشد، یعنی ناظر بخصوص مورد نباشد، آن را بخشنامه وزارتی می نامند.

نتیجه گیری

در راستای تحقق اهداف عالیه نظام حقوقی و به منظور انتظام بخشی به امور جاری کشور، تفویض پاره‌ای از صلاحیت‌های تقنینی به قوه مجریه، خاصه در زمینه تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌گردد. این امر، مبتنی بر اقتضائات ذاتی وظایف و مسئولیت‌های خطیر این قوه بوده و در راستای ایفای تعهدات آن در قبال جامعه و شهروندان، امری لازم و حیاتی است. نظر به اینکه قوه مجریه، به حکم قانون اساسی و سایر مقررات موضوعه، متولی اداره امور مملکت در کلیه شئون، از جمله صنایع، بازرگانی، بهداشت عمومی، مسکن و شهرسازی و... می‌باشد، اتخاذ تدابیر مقتضی و وضع ضوابط و مقررات لازم‌الاجرا، به منظور جلوگیری از بروز اختلال و بی‌نظمی در این حوزه‌ها، امری ضروری به نظر می‌رسد. علاوه بر این، با عنایت به حجم انبوه و گستردگی آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی که به طور مستمر مورد نیاز است، فرآیند تصویب تمامی این موارد از طریق قوه مقننه، عملاً با موانع و محدودیت‌های جدی مواجه خواهد بود. محدودیت زمانی و تراکم وظایف نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، امکان رسیدگی به کلیه این مقررات را فراهم ننموده و موجب اطاله فرآیند قانون گذاری می‌گردد. همچنین، شایان ذکر است که بسیاری از موضوعاتی که در حیطه وظایف و مسئولیت‌های قوه مجریه قرار دارند، از درجه اهمیتی برخوردار نیستند که در قالب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گیرند. در این قبیل موارد، تفویض اختیار تصویب آیین‌نامه‌های مربوطه به قوه مجریه، اقدامی منطقی و کارآمد خواهد بود. مضافاً، قوه مجریه به واسطه ارتباط مستقیم و مستمر با مسائل اجرایی کشور و بهره‌مندی از ظرفیت کارشناسان متخصص در حوزه‌های مختلف، از دانش فنی و تخصصی بالاتری در زمینه اتخاذ تصمیمات دقیق و کارآمد برخوردار است. به عنوان مثال، تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط با امور شهری، حمل و نقل، بهداشت و درمان، مسکن و... توسط قوه مجریه، با سرعت و دقت بیشتری نسبت به قوه مقننه صورت خواهد پذیرفت. با توجه به مراتب فوق، استنباط می‌گردد که تفویض بخشی از اختیارات تقنینی به قوه مجریه، امری ضروری و مبتنی بر اصول عقلانیت و کارآمدی است که به منظور تسهیل در انجام وظایف و مسئولیت‌های این قوه و ارائه خدمات مطلوب به شهروندان، صورت می‌پذیرد. این تفویض اختیارات، ضمن جلوگیری از بروز هرج و مرج و بی‌نظمی در امور اجرایی کشور، امکان واکنش سریع و مؤثر به نیازهای متغیر جامعه را فراهم می‌سازد.

منابع

- ۱- قرآن کریم،
- ۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- ۳- متمم قانون اساسی مشروطه،
- ۴- اعلامیه جهانی حقوق بشر،
- ۵- کاتوزیان، ناصر، ۱۴۰۱، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، گنج دانش، 5
- ۶- قاضی (شریعت پناهی) سید ابوالفضل، ۱۳۹۹، بایسته های حقوق اساسی، میزان
- ۷- موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲)، ۱۴۰۴، میزان
- ۸- واعظی، مجتبی، حقوق اداری، ۱۴۰۳، میزان
- ۹- موسی زاده، ابراهیم، ۱۴۰۲، حقوق اداری، دادگستر،
- ۱۰- طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، ۱۴۰۲، سمت
- ۱۱- آقایی طوق، مسلم، لطفی، حسن، حقوق اداری، ۱۴۰۴، شرکت سهامی انتشار
- ۱۲- امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد اول، ۱۴۰۳، میزان
- ۱۳- ژان بودن، ۱۵۷۶م، شش کتاب جمهوری،
- ۱۴- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۷، مبانی حقوق عمومی، گنج دانش
- ۱۵- خسروی، حسن، حقوق اساسی ۱، مشاهیر دانش،
- ۱۶- خدیمی، مسعود، ۱۴۰۴، حقوق اساسی، مشاهیر دانش
- ۱۷- کدخدایی، عباسعلی، بهادری جهرمی، علی، مفهوم قوه مجریه، ۱۳۹۰،
- ۱۸- نوری، جواد، جزوه اساسی ۳، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ۱۴۰۴
- ۱۹- حیاتی، علی عباس، ۱۳۸۶، صلاحیت دولت در وضع آئین نامه و تصویب نامه و مکانیسم نظارت بر آن،
- ۲۰- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۶۸، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش
- ۲۱- طحان نظیف، هادی، احسانی، رضا، ۱۳۹۷، خوانشی نو از دیدگاه های تحلیلی نسبت به مفهوم قانون در عصر مشروطه،
- ۲۲- راسخ، محمد، بخشی زاده، فاطمه، ۱۳۹۳، مفهوم قانون در عصر مشروطه،
- ۲۳- داور، محسن، ۱۳۹۲، ماهیت قانون (۱)،
- ۲۴- امیر ساعدوکیل و پوریا عسکری. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نظم حقوق کنونی. چاپ ۳. مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۸. شماره فیش در پژوهشکده حقوق و قانون ایران: ۴۷۲۴۹۴۴
- ۲۵- سیدمحمد هاشمی. حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی. چاپ ۱. میزان، ۱۳۹۰. شماره فیش در پژوهشکده حقوق و قانون ایران: ۳۸۳۵۹۶۰
- ۲۶- بیژن عباسی. مبانی حقوق اساسی. چاپ ۲. جنگل، ۱۳۸۹. شماره فیش در پژوهشکده حقوق و قانون ایران: ۴۷۱۳۸۶۸

Legal Analysis of the Executive Branch's Regulations in the Political Structure of the Islamic Republic of Iran

Javad Nouri¹ Hananeh Soleimani Ahmadiabad²

1- PhD Candidate in Public Law, Department of Law, Islamic Azad University, Qom Branch, Iran

2- Bachelor's Student of Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran

Abstract

Contrary to what it may seem at first glance, the executive branch is not a mere subordinate and executor of the mandates of the other two branches and plays an effective role in the legal order and ensuring the authority of the law. The executive power, by having the right to enact bylaws, cabinet decrees, and other government regulations essential for administering the country, carries out its assigned duties. This article attempts to review the nature of the executive branch, analyze the competence of this branch in enacting regulations, the authorities competent to enact them, as well as the types of regulations enacted by this executive body. The aim of this research is to analyze the position of the executive branch's regulations within the political structure of the Islamic Republic of Iran. Therefore, a descriptive-analytical method has been used to achieve this goal. The results of this study indicate the significant share of the executive branch in the political structure of the Islamic Republic of Iran and its role in ensuring the authority of the law.

Keywords: Sovereignty, Law, Executive Power, Islamic Republic of Iran
