

مقدمه

تنظیم ساختار دوگانه فرادستان و فرودستان یا فرمانروایان و فرمانبرداران و رابطه آنها یا یکدیگر، دل مشغولی‌هایی بوده که فلاسفه را به تنسیق و تنظیم گستره قدرت سیاسی واداشته و به تکوین مفهوم تفکیک قوا و مظاهر اعمال قدرت سیاسی انجامیده است. از این رهگذر، مظاهر سه گانه قدرت سیاسی باید به حکم ساختار و اوصاف متمایز و مشخص آن، توسط دستگاههایی متفاوت اعمال گردد. در این میان، قوه مقننه، عهده‌دار انجام وظیفه "تأمل و تقنین" و قوه مجریه موظف به "کارگزاری و اجرا" گردیده است.

علی رغم آنکه تفکیک قوا اساساً به آن مفهوم که مبتکرین آن به ویژه شارل دومنتسکیو مطرح کرده بودند، عملی نگردید ولی با پیچیده تر شدن روابط اجتماعی و پیدایش دولتهای نوین به ویژه پس از قرن هیجدهم، مرزبندی و شکاف روشن، بین وظایف "تقنینی" و اجرایی بیش از پیش دقت و صراحت خود را از دست داد. به رغم آنکه وظایف قوای سه گانه طبعی مختص به خود دارند ولی "در عمل" چاره‌ای جز ورود به قلمرو یکدیگر ندارند و این امر تا حدودی مؤید تقسیم ناپذیری مطلق حاکمیت و مظاهر اعمال آن است.^۱

در پرتو همین مساله یعنی غیرقابل اجتناب بودن ورود قوا به قلمرو و عرصه‌های یکدیگر، مفاهیم صلاحیت قانونی و آیین نامه‌ای پدیدار گردید، مفاهیمی که علی رغم اختصاص حق قانونگذاری به قوه مقننه و تمشیت قانونمندی امور کشور توسط آن، به قوه مجریه امکان می دهد همین حق و صلاحیت را در گستره‌ای محدود و براساس شرایط و اوضاع و احوال خاص و تحت نظارت‌های مشخصی که بر خدشه دار نشدن قلمرو صلاحیت عمومی و اصولی قوه مقننه استوار است، اعمال نماید.

مرزبندی این دو صلاحیت، به روابط قوای سه گانه به ویژه دو قوه مقننه و مجریه در هر کشور بستگی دارد و نحوه تنظیم روابط قوا، تابعی مستقیم از نوع رژیم سیاسی و تفکیک قوایی است که در منابع فرازین حقوق داخلی هر کشور و در رأس آنها قانون اساسی پیش بینی و پذیرفته شده است. در این نوشتار جهت تدقیق در روابط قوای تقنینی و اجرایی کشورمان و پیامدهای آن بر تقسیم اختیار قاعده سازی و تصمیم گیری‌های کلی، پس از بررسی مفاهیم صلاحیت آیین نامه‌ای (بند اول) و قلمرو شخصی (بند دوم) و موضوعی آن (بند سوم)، به انواع نظارت‌های حاکم بر این موضوع (بند چهارم) خواهیم پرداخت میزان انطباق جلوه‌های قانونی با مفاهیم نظری و اصولی آن را یادآور خواهیم شد.

گستره صلاحیت آیین نامه سازی قوه مجریه از منظر حقوق عمومی

پروانه تیلا *

*مدیر گروه مطالعات و پژوهش‌های حقوق عمومی در اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی. این مقاله، خلاصه پژوهشی است که با همین عنوان در این اداره کل انجام شده و در دست انتشار می باشد.

بند اول: مفهوم صلاحیت آیین نامه‌ای

به طور کلی باید گفت حاکمیت به معنای قدرت برتر فرماندهی، نبودن رادع و مانع و هرگونه تبعیت^۲ و نبودن یک قاهر^۳ یکی از عناصر تشکیل دهنده مفهوم دولت - کشور است.^۴ دولت - کشور به معنای بالاترین شخص حقوقی حقوق عمومی و متشکل از عناصر سه گانه انسانی، جغرافیایی و سیاسی، بدون داشتن وصف بارز حاکمیت،^۵ محقق نمی گردد. گرچه در کالبد شکافی مبانی این حاکمیت نظریات مختلفی ابراز شده است^۶ ولی شایع ترین مبنای پذیرفته شده در عصر امروز، حاکمیت ملی یا مردمی است. براین اساس، مردم در پرتو قرارداد اجتماعی^۷ یا ملت به عنوان موجودی مستقل و مشتق از اراده همبسته اعضای جامعه سیاسی معین، سرنوشت اجتماعی و قدرت تمشیت امور عمومی را به نیابت از خویش به اشخاص دیگری واگذار و تفویض می نماید. دولت به عنوان تجسم اعمال حاکمیت با مظاهر سه گانه تقنینی، اجرایی و قضایی از این تفویض موجودیت می یابد. مردم یا ملت در انتقال حق اصیل حاکمیت خویش، بخش تقنینی آن را به قوه مقننه، بخش اجرایی آن را به قوه مجریه و سهم قضایی را به قوه قضائیه واگذار می کنند. بنابراین، قوه مقننه نماد و جلوه عینی اعمال حاکمیت مردم یا ملت در امر تقنین است و به عکس، قوه مجریه از جانب مردم یا ملت عهده دار امور اداری و اجرایی کشور می باشد.

علی رغم آنکه در دموکراسی‌های غیرمستقیم، حاکمیت عام،^۸ انحصاری و دایمی مردم یا ملت در امر تقنین به قوه مقننه و به اصطلاح پارلمان یا مجلس محول شده است ولی به اقتضای پیوستگی و تجزیه ناپذیری امور و روابط اجتماعی از یک سو و ضرورت تصمیم سازی در مقام انجام و اجرای وظایف و تکالیف محوله از سوی دیگر، مرزبندی دقیق و مطلق بین "تقنین" و "اجرا" نامقدور بوده و همین امر موجب تجویز نقش آفرینی نسبی قوای تقنینی و اجرایی در پاره‌ای از امور مربوط به یکدیگر شده و این امر حتی در نظامهای مبتنی بر تفکیک مطلق نیز صادق می باشد. با این حال، برخورداری قوه مجریه از وسایل و امکانات متعدد و فراوان اداری و اجرایی بر این مشارکت‌های نسبی افزوده و سبب پیدایی مفهوم "صلاحیت آیین نامه‌ای" قوه مجریه گردیده است. مفهومی که علی رغم ویژگی نوعی و گستره محدود آن در مقایسه با صلاحیت تقنینی قوه قانونگذاری، موارد عملی شدن آن ممکن است به مراتب از مصوبات مجالس قانونگذاری بیشتر باشد. لیکن در این میان ضرورت متابعت برآمدهای صلاحیت آیین نامه‌ای از اصول، قواعد و منابع برتر حقوقی کشور هیچ گاه نباید دستخوش فراموشی یا اغماض قرار گیرد. این مساله ضرورت مرزبندی صلاحیت قانونی و آیین نامه‌ای را متبلور می سازد.

حال باید گفت "صلاحیت"^۹ در مفهوم حقوقی، به اختیار و شایستگی شخص برای انجام برخی امور اطلاق می شود^{۱۰} و اگر چه این تعبیر به مفهوم حق^{۱۱} بسیار نزدیک است^{۱۲} ولی تفاوت اساسی صلاحیت و حق در آن است که "حق" اساساً و اصولاً اختیاری است و جز برخی موارد استثنایی، قابل اسقاط و اعراض می باشد^{۱۳} در حالیکه "صلاحیت"، حق و تکلیف را توأمان در بردارد^{۱۴} و در پاره‌ای موارد نظیر صلاحیت محاکم، به مفهوم "تکلیف"^{۱۵} نزدیک تر است.

آیین نامه^{۱۶} نیز در معنای عام آن به مجموعه مقررات اداری^{۱۷} اطلاق می شود که توسط یک مؤسسه عمومی یا خصوصی نظیر مؤسسات دولتی، انجمنهای محلی، احزاب، شرکتها و آموزشگاهها به منظور تنظیم امور^{۱۸} به ویژه مشخص کردن انتظامات داخلی خود،^{۱۹} تهیه و تدوین می شوند. از نظر حقوقی، آیین نامه یا نظامنامه^{۱۹} "مقررات کلی نوعی است که دارای قدرت الزام آور حقوقی بوده"^{۲۰} و توسط مقامات عالی اجرایی^{۲۱} در امور اجرایی و اداری^{۲۲} وضع می شود خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است.^{۲۳} در واقع، از آنجا که کلیه مصوبات هیات دولت را "تصویب نامه"

می‌گویند آن دسته از تصویبنامه‌های هیات وزیران و مصوبات وزرا، کمیسیونهای متشکل از چند وزیر که قاعده عام و کلی ایجاد نماید، از نظر حقوق اساسی و اداری آیین‌نامه خوانده می‌شوند. اگر سازمانهای عالی اجرایی در مقام اعمال تفویض اختیار، این گونه تصمیمات کلی اتخاذ نمایند، تصمیمات آنها نیز آیین‌نامه تلقی می‌گردد. بنابراین، آیین‌نامه از نظر ماهیت در حکم قانون بوده و لازم‌الاجرا است.^{۲۴} یعنی مشتمل بر قواعدی نسبتاً دائمی است که با ملزم کردن مخاطبان و تابعان نوعی خود به انجام برخی امور یا خودداری از انجام آنها، ضمن داشتن اوصافی سلبی یا ایجابی مشابه با قانون، از ضمانت اجرا نیز برخوردار است. آنچه در تفاوت این سلسله قواعد با مفاد قوانین قابل توجه است، درجه ارزش و اعتبار آنها است. این امر که با سلسله مراتب مراجع وضع این منابع حقوقی نیز همراه بوده و به تعبیر دیگر، از همان نشأت می‌گیرد، موجب پیدایش این قاعده شده است که براساس آن قانون از مصوبات قوه مجریه خواه آیین‌نامه یا تصویبنامه، فراتر بوده و بدین جهت تابع آن تلقی می‌شود. با پوشش در سیر تحول قانونگذاری در ایران و مفاهیم حقوقی مرتبط با آن، ملاحظه می‌شود که قبل از انقلاب اسلامی، به جای آیین‌نامه، از مفهوم نظامنامه استفاده می‌شده است. در هر صورت، مفهوم تصویبنامه خواه در مفهوم عام (کلیه مصوبات هیات دولت) یا خاص آن (آن بخش از مصوبات هیات دولت که مشتمل بر قاعده حقوقی خاص نبوده و حاکی از تأیید یا نفی امری به صورت اخباری و توضیحی باشد)،^{۲۵} صرفاً بر تصمیمات هیات وزیران قابل انتساب و اطلاق بوده و به عکس، مفهوم آیین‌نامه، تصمیم‌گیریهای کلی وزیران، کمیسیونهای متشکل از چند وزیر را نیز در بر می‌گیرد.

با در نظر گرفتن تعبیر حقوقی مفاهیم صلاحیت و آیین‌نامه پیداست که صلاحیت آیین‌نامه‌ای^{۲۶} در مقابل صلاحیت قانونی^{۲۷} مطرح می‌شود و اختیار یا تکلیف ارکان، سازمان و اعضای قوه مجریه جهت مشارکت مستقیم در تکمیل و سازماندهی نظام منابع حقوقی کشور را متبلور می‌سازد. منظور از مشارکت مستقیم؛ در تکمیل و سازماندهی نظام منابع حقوقی کشور این است که قوه مجریه در این خصوص از نقشی غیرمستقیم هم برخوردار است. در نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان الگویی جدید و ابتکاری از رژیمهای سیاسی و در عین حال نظامی مبتنی بر تفکیک انعطاف‌پذیر قوا، قوه مجریه قادر به ابتکار قانون بوده و می‌تواند از طریق ارایه لوایح قانونی،^{۲۸} تصویب قانون را به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد نماید.^{۲۹} از آنجا که نهایتاً این مجلس شورای اسلامی است که سرنوشت این پیشنهاد را تعیین می‌کند، این گونه نقش قوه مجریه در سامان دادن به سیستم حقوقی کشور، نقشی غیرمستقیم تلقی می‌شود. با این حال، اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای، سبب می‌شود که قوه مجریه به طور مستقیم و رسماً به تنظیم امور اجرایی کشور پرداخته و از آنجا که اعتبار حقوقی این اقدامات مستلزم و نیازمند تأیید قبلی هیچ مقام یا مرجعی نیست،^{۳۰} بنابراین این اقدامات در مقایسه با اختیارات قوه مجریه در پیشنهاد و ابتکار قانون، چشم انداز عملکرد این قوه را روشن تر کرده و نفوذ و تأثیر آن در هدایت امور عمومی کشور را به مراتب افزایش می‌دهد.

بدین ترتیب، علی‌رغم اینکه براساس نظام تفکیک قوا صلاحیت قاعده سازی و قانونگذاری به قوه مقننه اختصاص یافته ولی بنا به برخی ضرورت‌ها به قوه مجریه نیز سهمی از این نوع داده شده است، سهمی که با وجود محدود و مضیق بودن، شاید موارد عملی شدن آن به ویژه توسط قوه مجریه نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی^{۳۱} کشورمان از میزان اعمال صلاحیت قانونی نیز افزونتر باشد.^{۳۲} این ضرورت‌ها بیانگر مبانی پیدایش مفهومی هستند که نوعی از صلاحیت تصمیم سازی اعطا شده به قوه مجریه را جلوه‌گر می‌سازند؛ صلاحیتی که اساساً از دستور کار نظری قوه مجریه خارج می‌باشد ولی قوه مقننه مؤسس و عادی به پذیرش آن تن داده‌اند. این مبانی همانا کثرت امور اجرایی و تخصصی بودن آنها، تفکیک قوا به معنای منع مداخله قوه مقننه در امور اجرایی، کم اهمیت بودن برخی امور اجرایی مستلزم قانونمندی و لزوم مصروف شدن وقت مجلس به امور مهم تر، لزوم

قابل انعطاف بودن و سهولت در تغییر مقررات حاکم بر امور اجرایی، موارد ضروری و مستلزم تصمیم‌گیری سریع می‌باشند.

بند دوم: گستره شخصی صلاحیت آیین‌نامه‌ای

مقصود از گستره شخصی صلاحیت آیین‌نامه‌ای این است که براساس قواعد معتبر حقوقی، چه اشخاصی (اعم از حقیقی یا حقوقی) از قابلیت و صلاحیت تدوین و تصویب آیین‌نامه (دولتی یا وزارتی) برخوردارند. هرگونه تصمیم‌گیری پیرامون این موضوع در اصل بسته به شاخصی است که برای ترسیم آن در نظر گرفته شود.

مهمترین شاخص عام در این خصوص، اصل حاکمیت قانون به نظر می‌رسد. اگر چه این اصل، قلمرو گسترده‌ای دارد ولی زیربنای استقرار و ساماندهی کلیه امور در دولت را تشکیل می‌دهد. دولت (در مفهوم عام حقوقی آن) براساس قانون تشکیل می‌شود و مشروعیت می‌یابد، نوع ساختار حکومت و اختیارات آن تعیین می‌گردد و در پناه قانون است که این ساختارهای فرادست، از حاکمیت - یعنی اقتدار تعیین سرنوشت عمومی از جمله از طریق تصمیم‌گیریهای کلی و نوعی - برخوردار می‌گردند.^{۳۳} تلقی این اصل به عنوان شاخص تعیین گستره شخصی صلاحیت مذکور، واجد آثار خاصی است.

اولین اثر مستقیم فرض یا اصل مذکور، مرجعیت واحد و انحصاری قانون اساسی در تعیین اشخاص صلاحیتدار وضع آیین‌نامه است. از آنجا

در پرتو همین مساله یعنی غیرقابل اجتناب بودن قوا به قلمرو و عرصه‌های یکدیگر، مفاهیم صلاحیت قانونی و آیین‌نامه‌ای پدیدار گردید، مفاهیمی که علی‌رغم اختصاص حق قانونگذاری به قوه مقننه و تمثیت قانونمندی امور کشور توسط آن، به قوه مجریه امکان می‌دهد همین حق و صلاحیت را در گستره‌ای محدود و براساس شرایط و اوضاع و احوال خاص و تحت نظارت‌های مشخصی که بر خدشه دار نشدن قلمرو صلاحیت عمومی و اصولی قوه مقننه استوار است، اعمال نماید.

که قانون اساسی منبع برتر، بنیادین و فرازین هر سیستم حقوقی نوشته و از جمله سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران است و اساساً تقسیم قوای حکومتی و توزیع صلاحیت و اقتدار بین آنها از یک سو و صیانت از حقوق و آزادیهای ملت ایران و سایر افراد مقیم کشور از سوی دیگر، مهمترین کارکرد این قانون و پایه نظم حقوقی و سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی می‌باشد، تنها اشخاصی را می‌توان واجد صلاحیت نقش آفرینی در حوزه وضع آیین‌نامه تلقی کرد که در این قانون صراحتاً یا به صورت تلویحی از آنها یاد شده باشد.

اگر چه تفصیل این موضوع مستلزم توسل به روشهای خاص تفسیر قانون اساسی است ولی در ابتدا با توجه به خواست و قصد قانونگذار اساسی^{۳۴} از یک سو و اعطای امکانی مناسب به قوه مجریه برای متعادل کردن وضعیت آن در برابر سایر قوای حاکم، چنین به نظر می‌رسد که فقط هیات وزیران، سرپرستان موقت وزارتخانه‌ها و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر را می‌توان در چارچوب قلمرو شخصی صلاحیت آیین‌نامه‌ای مورد توجه قرار داد. از اینکه این اشخاص (حقیقی و حقوقی) همگی از بدنه عالی و فرازین قوه مجریه هستند^{۳۵} می‌توان فقدان صلاحیت قوای مقننه و قضاییه در اعمال این صلاحیت را امری مطلق دانست،^{۳۶} امری که اصولاً کلیه منابع مادیون حقوقی کشور باید برپایه آن بنا گردد.

نتیجه دیگر اصل مذکور یعنی عدم صلاحیت حکومت در وضع آیین‌نامه مگر در صورت پیش‌بینی قانون آن است که اگر چه صلاحیت آیین‌نامه‌ای به قوه مجریه اختصاص دارد ولی صرفاً آن بخش از این قوه که قانون اشاره کرده می‌تواند به اعمال صلاحیت مذکور بپردازد.

پيامد مذکور ضمن آنکه از صلاحیت تصمیم سازی قوه مجریه در

برابر سایر قوای حاکم حمایت می‌کند لیکن از حقوق و آزادیهای اساسی مردم در برابر سلطه جویی قوه مجریه نیز صیانت می‌نماید. محدود کردن صلاحیت آیین‌نامه‌ای قوه مجریه به سطوح بالای این قوه، متضمن معبود شدن اشخاص برخوردار از صلاحیت این گونه تصمیم‌سازیهایی می‌شود^{۳۶} که این خود میزان تحت‌الشعاع قرار گرفتن حقوق ملت را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر، با کاهش اشخاص صلاحیت‌دار به وضع آیین‌نامه‌ها، فزونی میزان تصمیم‌گیریهای عمومی قوه مجریه بر قاعده‌سازی قوه مقننه را تا حدودی تعدیل می‌نماید.^{۳۷}

با توجه به آنچه گفته شد، در ابتدا چنین به نظر می‌رسد که چون رییس‌جمهور، معاونین، مشاورین و نمایندگان ویژه رییس‌جمهور، رؤسای شرکتها و سازمانهای اداری و دولتی در قانون اساسی صالح به وضع آیین‌نامه تلقی نشده‌اند، نمی‌توان آنها را در قلمرو شخصی این صلاحیت گنجانید. اینک صحت و سقم صلاحیت هر یک از مقامات و اشخاص مذکور در مقام ایفای نقش در وضع آیین‌نامه را جداگانه بررسی خواهیم کرد.

۱- رییس‌جمهور و صلاحیت آیین‌نامه‌ای

اگر چه جاری شدن اصل عدم در خصوص صلاحیت آیین‌نامه‌ای رییس‌جمهور اساساً احتیاج بر اثبات فقدان صلاحیت وی در امر آیین‌نامه‌سازی را غیرضروری می‌سازد لیکن موارد مکرری در قانون اساسی وجود

به اقتضای پیوستگی و تجزیه‌ناپذیری امور و روابط اجتماعی از یک سو و ضرورت تصمیم‌سازی در مقام انجام و اجرای وظایف و تکالیف محوله از سوی دیگر، مرزبندی دقیق و مطلق بین "تقنین" و "اجرا" نامقدور بوده و همین امر موجب تجویز نقش آفرینی نسبی قوای تقنینی و اجرایی در پاره‌ای از امور مربوط به یکدیگر شده و این امر حتی در نظامهای مبتنی بر تفکیک مطلق نیز صادق می‌باشد.

دارند که در این خصوص هیچ گونه تردیدی بجای نمی‌گذارد. این موارد گویای آن هستند که تصمیم‌گیریهای فردی و محدود رییس‌جمهور در مقام انجام وظایف سیاسی، اداری و اجرایی خویش از اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌ای، مجزا بوده و از این رو، به رغم آن که استقلال وی در اعمال اختیارات دسته نخست بدیهی می‌نماید لیکن در خصوص صلاحیت‌های اخیر، (تعیین برنامه و خط مشی دولت و اجرای قوانین با همکاری وزیران) این اشتراک نظر و مساعی مشترک رده‌های عالی قوه مجریه است که استفای آنها را فراهم می‌سازد و نقش آفرینی مستقل رییس‌جمهور در این حوزه، فاقد وجاهت قانونی می‌باشد.^{۳۸}

لیکن در عمل، مجلس شورای اسلامی با تفسیر دیگری از این اصول، در وضع برخی قوانین از این حد فراتر رفته و شورای نگهبان که ضامن پاسداری از قانون اساسی در مقابل مصوبات مجلس است این موارد را مغایر اصول قانون اساسی در خصوص توزیع صلاحیت آیین‌نامه‌ای ندانسته است.^{۳۹}

الف- رییس‌جمهور، یک عضو هیات دولت

در نظام جمهوری اسلامی ایران، با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، ضمن تحول در مدیریت قوه مجریه و سوق دادن آن به سوی تمرکز، یکی از مظاهر بارز پارلمانی بودن - که همان دو رکنی بودن قوه مجریه می‌باشد -^{۴۰} مورد تجدید نظر قرار گرفت و ریاست عالی قوه مجریه به صورت اصولی به رییس‌جمهور اختصاص یافت.^{۴۱}

بدین طریق، جلوه‌ای از نظامهای ریاستی جایگزین وضعیت سابق

گردید.^{۴۲} اگر چه با بازنگری قانون اساسی ضمن حذف پست نخست‌وزیری و تبدیل قوه مجریه سه رکنی به دو رکنی، ریاست هیات وزیران از نخست‌وزیر به رییس‌جمهور تغییر یافته لیکن موضوعی که در این خصوص در قبل و بعد از بازنگری ثابت و یکسان مانده است، عدم صلاحیت ریاست هیات وزیران در وضع آیین‌نامه‌ها به صورت مستقل و بدون مشارکت هیات مذکور می‌باشد. بر اساس اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی: "ریاست هیات وزیران با رییس‌جمهور است که... با همکاری وزیران... قوانین را اجرامی کند."

هیات وزیران و به معنای دقیق‌تر، هیات دولت^{۴۳} نمود جمعی همکاران اصلی رییس‌جمهور (وزیران) است که اصولاً با حضور ناظرانی از بدنه همان قوه^{۴۴} تشکیل می‌شود و وظایف این قوه اساساً با نقش آفرینی این نهاد عالی در قوه مذکور انجام می‌گردد.^{۴۵}

اگر چه تلقی هیات وزیران به عنوان مرجع اصولی صلاحیت‌دار برای انجام کلیه وظایف قوه مجریه - جز در اموری که صراحتاً به رییس‌جمهور و یاد دیگر ارکان این قوه محول شده است - امری روشن و بدون تردید به نظر می‌رسد ولی رییس‌جمهور را نمی‌توان معادل هیات وزیران به حساب آورد. وی تنها عضوی از مجموعه هیات دولت و دارای یک حق رأی است^{۴۶} و اگر چه اصولاً ریاست آن هیات را عهده‌دار است و عملاً دارای نقشی مؤثر بر محتوای تصمیمات هیات دولت می‌باشد لیکن از تصمیم‌گیری مستقل و انفرادی پیرامون آیین‌نامه‌ها برخوردار نیست و باید از طریق و در قالب هیات دولت به انجام این امر مبادرت ورزد.

از آنجا که اولاً رییس‌جمهور صرفاً یک عضو از هیات دولت است، ثانیاً قانون اساسی و حتی قوانین ارگانیک مصوب نهاد قانونگذاری، به صلاحیت مستقل رییس‌جمهور برای وضع آیین‌نامه‌ها - خواه آیین‌نامه‌های مستقل یا غیر مستقل - اشاره نکرده‌اند^{۴۷} و ثالثاً انتهای اصل یکصد و سی و چهارم به لزوم همکاری وزیران با رییس‌جمهور در اجرای قوانین پرداخته است، استنباط ما چنین است که وی از چنین صلاحیتی برخوردار نیست و تجویز این گونه صلاحیت‌ها برای ایشان - توسط هر نهادی که باشد - خلاف قانون اساسی خواهد بود.

ب - رییس‌جمهور و گستره مدیریت عالی قوه مجریه

رییس‌جمهور، عالیترین مقام اجرایی کشور است و مدیریت عالی این رکن گسترده و عظیم حکومتی را بر عهده دارد. وصف مذکور به وی امکان تنظیم برنامه و خطی مشی^{۴۸}، متشکل کردن و هماهنگ ساختن منابع انسانی و مالی، و رهبری و نظارت به منظور تأمین اهداف عالی^{۴۹} قوه مجریه را اعطا می‌نماید. به منظور انجام مدیریت مذکور، قانون اساسی ضمن برشمردن اختیارات رییس‌جمهور نظیر نظارت بر کار وزیران، اتخاذ تدابیر لازم برای هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیات دولت، رفع اختلاف نظرها و تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی،^{۵۰} گستره عمل وی را محدود ساخته و وضع آیین‌نامه‌ها را از این حوزه خارج ساخته است. به عبارت دیگر، اگر چه مدیریت مذکور، مستلزم داشتن توان تصمیم‌گیریهای فراگیر و عام‌الشمول در سطح قوه مجریه است^{۵۱} ولی عدم تسری تصمیمات مذکور نسبت به عموم، یک اصل مسلم حقوقی است. مدیریت قوه مجریه به رییس‌جمهور قدرت اداره صحیح ارکان و اشخاص آن قوه در جهت تحقق اهداف و برنامه‌های خویش را اعطا می‌کند ولی هیچ‌گاه ابزاری برای صدور اوامر نسبت به عموم - که عموماً به دلیل داشتن ویژگی سلبی، حقوق و آزادیهای آنها را محدود می‌سازند^{۵۲} نمی‌آفریند.^{۵۳}

به همین دلیل، این که فقدان صلاحیت رییس‌جمهور در وضع آیین‌نامه‌ها ممکن است در انجام وظیفه مدیریتی و رهبری وی بر سازمان قوه مجریه اختلال ایجاد کند،^{۵۴} تصویری صحیح به نظر نمی‌رسد. هیات دولت بازوی تصمیم‌گیرنده رییس‌جمهور در این گونه تصمیم‌گیریهاست و چون این هیات تحت ریاست وی می‌باشد، در تأمین خواسته‌های وی توسط آن

هیات مانعی متصور نمی‌شود.^{۵۵}

وقتی رئیس جمهور از صلاحیت آیین نامه‌ای برخوردار نباشد، طبیعی است که به طریق اولی، نمی‌توان چنین صلاحیتی را برای معاونین وی قایل شد.

۲- هیات وزیران و صلاحیت آیین نامه‌ای

هیات وزیران در اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای به دو طریق مستقیم یا غیرمستقیم عمل می‌کند. تفویض اختیار صلاحیت آیین نامه‌ای، اعمال غیرمستقیم این نوع صلاحیت تصمیم‌سازی تلقی می‌شود. اهمیت روش اخیر در مقایسه با اعمال مستقیم صلاحیت مذکور، به مراتب بیشتر است. در زیر شیوه‌های دوگانه مذکور را به طور جداگانه از منظر تئوری و عمل بررسی خواهیم کرد.

الف- اعمال مستقیم صلاحیت آیین نامه‌ای توسط هیات وزیران

هیات وزیران در جهت تصمیم‌گیری جمعی پیرامون امور مختلف اجرایی و صدور تصویبنامه‌ها و آیین نامه‌ها باید فرایند خاصی را طی نماید. این فرایند از یک طرف لازمه نظم و انضباط در تصمیم‌گیری و از طرف دیگر ویژگی اساسی و وصف اجتناب‌ناپذیر تصمیم‌گیری در چارچوب اشخاص برخوردار از شخصیت حقوقی است، به طوریکه جز این نمی‌توان تراوش اراده شخص حقوقی را متصور شد.

خودداری از ذکر جزئیات و اکتفا به کلیات و پایه‌های امور عمومی، رویکردی است که در کلیه قوانین اساسی جهان بنا به ضرورت‌های عملی پذیرفته شده است.^{۵۶} در هر حال، جزئیات و شرح تفصیلی فرایند تصمیم‌سازی در هیات وزیران در آیین نامه داخلی هیات دولت مقرر شده است. لیکن آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است، تشخیص مرز بین اعمال مستقیم این صلاحیت و امکان تفویض آن است.

مرز بندی بین اعمال مستقیم و غیرمستقیم صلاحیت آیین نامه‌ای هیات وزیران از آن جهت که شاخص مشخصی پیرامون آن در قانون اساسی و حتی قوانین ارگانیک پیش بینی نشده، مشکل می‌نماید. لیکن آنچه اصل است، اعمال مستقیم صلاحیت آیین نامه‌ای است و اساساً، هیات وزیران خود باید به انجام وظایف قانونی خویش بپردازد و نباید تشکیل کمیسیونهای متشکل از چند وزیر که جلوه‌ای محدود از همکاریهای بین وزارتی را به دنبال دارد، بهانه‌ای برای تعدیل تصمیم‌گیریها و نقش آفرینهای هیات جمعی وزیران قرار دهد. قانون اساسی بر اینکه نسبت اختیارات نظری و عملی هیات وزیران نباید برابر یا کمتر از کمیسیونهای متشکل از چند وزیر باشد، تاکید نموده و دولت را مجاز کرده که فقط برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای مذکور تفویض نماید.

قانون اساسی به مصادیق غیرقابل تفویض و قائم به شخص صلاحیت آیین نامه‌ای هیات وزیران اشاره نکرده است بلکه در کنار اصول متعدد مندرج در فصل نهم، به وی امکان داده تا برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر تفویض نماید، بدون آنکه اساساً مقصود از برخی امور را به طور شفاف بیان نماید.

لیکن با تفسیر اصول دیگر آن قانون موارد زیر از وظایفی به نظر می‌رسد که هیات وزیران شخصاً باید به انجام آن اقدام ورزد و حق تفویض و واگذاری آن به دیگران ندارد. این موارد از حوزه صلاحیت آیین نامه‌ای گسترده‌تر و فراتر هستند ولی در اینجا صرفاً به موارد مربوط به صلاحیت آیین نامه‌ای اشاره می‌شود.

۱- تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه رئیس جمهور و تعیین اختیارات آنها^{۵۷}

۲- تصمیم‌گیری پیرامون رفع اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی مشروط بر آنکه رفع ناهماهنگی مذکور مستلزم

تفسیر یا تغییر قانون نباشد.^{۵۸} این تصمیمات هیات وزیران، حسب پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌گردد.^{۵۹}

۳- تصمیم‌گیری پیرامون ضرورت تشکیل کمیسیونهای متشکل از چند وزیر.^{۶۰} به عبارت دیگر، هیات وزیران تنها خود باید پیرامون موارد مشروع تفویض اختیار تصمیم‌گیری نماید و نمی‌تواند مثلاً "ضمن تفویض برخی امور به یک کمیسیون، تصمیم‌گیری پیرامون تفویض همان اختیارات اعطا شده به آن یا سایر اختیارات قابل تفویض خود را به کمیسیون مذکور واگذار نماید. به بیان ساده‌تر، کمیسیونهای تفویض شونده وکیل در توکیل نیستند و خود حق تفویض اختیار ندارند.

۴- صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری.^{۶۱}

۵- تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت بر مبنای اعطای اختیار این امر از سوی مجلس شورای اسلامی.^{۶۲}

۶- انتخاب سه نفر از اعضای هیات وزیران (به غیر از رئیس جمهور)^{۶۳} جهت عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی.

۷- تصویب آیین نامه‌های اجرایی تصریح شده از سوی مجلس شورای اسلامی توضیح اینکه همانطور که در بحث انواع آیین نامه‌ها گفته شد، آیین نامه‌های اجرایی از حیث اختیاری اجبار قوه مجریه به وضع آنها، به آیین نامه‌های اجرایی اجباری و اختیاری تقسیم می‌شوند. یکی از مصادیق آیین نامه‌های اجرایی اجباری آیین نامه‌هایی است که مخاطب آنها هیات

از آنجا که قانون اساسی منبع برتر، بنیادین و فرازین هر سیستم حقوقی نوشته و از جمله سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران است و اساساً تقسیم قوای حکومتی و توزیع صلاحیت و اقتدار بین آنها از یک سو و صیانت از حقوق و آزادیهای ملت ایران و سایر افراد مقیم کشور از سوی دیگر، مهمترین کارکرد این قانون و پایه نظم حقوقی و سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی می‌باشد، تنها اشخاصی را می‌توان واجد صلاحیت نقش آفرینی در حوزه وضع آیین نامه تلقی کرد که در این قانون صراحتاً یا به صورت تلویحی از آنها یاد شده باشد.

دولت می‌باشد. یعنی مجلس تصویب آن را بر هیات دولت تکلیف نموده است.

اگر چه اشاره کلی قانون اساسی به تفویض اختیار هیات وزیران در بند دوم اصل یکصد و سی و هشتم ممکن است به معنای تخصیص گستره بند اول آن اصل تلقی شود ولی از بند اخیر چنین مستفاد می‌شود که اگر هیات وزیران... مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین گردد،؟ خود باید چنین وظیفه‌ای را به عمل آورد. در واقع، این تکلیف قائم به شخص می‌باشد.

اصل عدم تفویض مجدد اختیار از سوی مقام یا مرجع تفویض شونده یا صلاحیتدار نبودن شخص تفویض شونده به تفویض مجدد اختیار که یک اصل کلی مسلم حقوقی چه در حقوق خصوصی و چه در حقوق عمومی است، به معنای آن است که تفویض اختیار حالت استثنایی دارد و در موارد شبهه، باید اصل که همان اعمال مستقیم اختیارات است را حاکم دانست.^{۶۴}

ب- اعمال غیرمستقیم صلاحیت آیین نامه‌ای

در بند قبل محدوده‌ای که هیات وزیران خود باید تصمیم‌سازی پیرامون آن را به عمل آورد مشخص شد. تصمیم‌گیری پیرامون سایر امور اجرایی و وظایف قوه مجریه مستلزم اقدام مستقیم هیات وزیران نبوده بلکه از طریق دیگر نمایندگان ویژه رئیس جمهور یا کمیسیونهای متشکل از چند وزیر نیز قابل انجام خواهد بود. با این حال، برای تصمیم‌گیری مذکور در چارچوب صلاحیت آیین نامه‌ای، الزاماً کمیسیونهای متشکل از چند وزیر صالح خواهند بود و گستره صلاحیت نمایندگان ویژه بنا به تصریح اصل

بند سوم: قلمرو موضوعی صلاحیت آیین نامه‌ای قوه مجریه

۲- تأثیر صلاحیت اختصاصی انحصاری قانونگذاری بر قلمرو موضوعی صلاحیت آیین نامه‌ای

در موارد مذکور، کمیسیونهای داخلی مجلس نمی‌توانند با استناد به کلیات مقرر در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در باب تفویض اختیار قانونگذاری، در این زمینه‌ها وارد شوند. به طریق اولی قوه مجریه نیز در انجام آن بخش از موارد مشمول صلاحیت اختصاصی انحصاری (و حتی غیرانحصاری) که مربوط به امور اجرایی و اداری کشور می‌باشد، نیازمند مصوبه قانونی بوده و نمی‌توانند با وضع آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های مستقل در حوزه خاص صلاحیتی قوه مقننه وارد شده و تفکیک قوا را نادیده انگارند.

با این حال، تردیدی نیست که وضع آیین نامه‌های اجرایی (اعم از اختیاری یا اجباری) حتی در خصوص موارد مشمول صلاحیت اختصاصی قانونی نیز میسر بوده و مصوبات مذکور چون در جهت اجرای احکام و مقرراتی هستند که خود قانونگذار آنها را مقرر نموده است، نه تنها هیچ مغایرتی با مرزبندی صلاحیتهای مذکور ندارند بلکه در جهت تحکیم حاکمیت قانونی و اثر بخشی تصمیمات قوه مقننه از یک سو و حسن انجام وظایف قوه مجریه در مدیریت امور عمومی اجرایی - اداری کشور خواهند بود.

بنابراین، در خصوص آنچه داخل در حوزه صلاحیت تقنینی اختصاصی انحصاری مجلس شورای اسلامی باشد، صلاحیت آیین نامه‌ای راه ندارد و هرگونه مداخله قوه مجریه در این امور جز در مقام وضع آیین نامه‌های غیرمستقل آن هم آیین نامه‌های اجرایی، خارج از حدود اختیارات قوه مجریه^{۶۹} تلقی خواهد شد. ولی در خصوص بخشی از مصادیق صلاحیت اختصاصی غیرانحصاری (تصویب اساسنامه نهادهای دولتی)، آیین نامه‌های تفویضی نیز قابل صدور بوده و آنچه در حوزه صلاحیت عمومی قانونگذاری می‌باشد، مانع اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای در معنای گسترده آن (البته با رعایت ضوابط و اصول قانونی و حقوقی) نخواهد بود.

بند چهارم: نظارت بر اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای قوه مجریه

در بخش پیشین، گستره شخصی و موضوعی اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای قوه مجریه را بررسی کردیم. اما باید دانست که تضمین رعایت اصل سلسله مراتب قواعد و منابع حقوقی در تصویب آیین نامه‌های مذکور، فرایندی را به نام نظارت^{۷۰} به دنبال داشته است و نظامهای مختلف حقوقی، در راستای تأمین ضرورت‌های موجد نظارت، نهادهای مختلف حقوقی و سازمانی را تعبیه کرده‌اند تا در پرتو آنها، شکل و محتوای مصوبات عام المشمول قوه مجریه، از حدود لازم و قانونی فراتر نرود و در صورت احراز وقوع مواردی فراسوی حدود مذکور، اقدام مقتضی که اعاده گستره آنها به حدود و ثغور قانونی است از جمله با نسخ مفاد مغایر، به عمل آید. همانطور که گفته شد، بیان حدود و گستره شخصی و سازمانی اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای توسط قانونگذار، برای تضمین رعایت این گستره توسط قوه مجریه کفایت نمی‌کند. از همین رو است که قانونگذار اساسی بلافاصله پس از بیان صلاحیت قوه مجریه در زمینه اتخاذ تصمیمات عمومی در چارچوب آیین نامه، از (حداقل) نظارت (قانون عادی) بر آنها یاد می‌کند^{۷۰} و نگرانی وی تا بدانجا است که مطلق مصوبات قوه مجریه را مستلزم و مشمول نظارت اعلام می‌دارد.

به نظر می‌رسد حداقل هشت نوع نظارت و مرجع نظارتی بر اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای قوه مجریه وجود دارد و هر یک از اقسام هشتگانه مذکور تابع اصول و ضوابط حقوقی خاصی هستند. این نظارتها عبارتند از: نظارت قانون اساسی، نظارت شرعی، نظارت

صرف شایستگی و اهلیت حقوقی اشخاص مذکور در بند فوق برای اعمال صلاحیت آیین نامه‌ای و وضع قواعد نوعی در قالب آیین نامه به معنای آن نیست که در تمامی مسایل و امور عمومی کشور قادر به اعمال این صلاحیت باشند. بلکه صلاحیت‌های آنها محدود و خاصی دارد و به لحاظ وصف بارز آنها یعنی استثنایی بودن، صرفاً در خصوص برخی امور قابل اعمال هستند.

استثنایی بودن صلاحیت آیین نامه‌ای، مفید این معناست که برای روشن شدن محدوده موضوعی و در واقع امور تحت شمول آن، باید حیطه آن را مشخص ساخت و آنچه غیر آن باشد را تحت شمول صلاحیت اصولی قاعده سازی یعنی صلاحیت قانونگذاری تلقی نمود. لیکن در عمل پیروی از این رویکرد میسر نمی‌باشد. به عبارت دیگر، ویژگیهای حقوقی خاص صلاحیت قاعده سازی چنین می‌نماید که به جای پرداختن به استثناء بهتر است به محدوده کلی اصل بپردازیم و آنچه را که آن اصل فارغ از محدوده خود تلقی کرده است، تحت صلاحیت آیین نامه‌ای بدانیم.^{۶۶} با وجود این، اطلاق صلاحیت مذکور بر این امور به معنای لزوم تفویض اختیار نیست. بلکه تنها خود در صورتی که ضرورت بداند صلاحیت مذکور را آن هم صرفاً در وضع قوانین به صورت غیردایمی و

اگر چه تلقی هیات وزیران به عنوان مرجع اصولی صلاحیتدار برای انجام کلیه وظایف قوه مجریه - جز در اموری که صراحتاً به رییس جمهور و یا دیگر ارکان این قوه محول شده است - امری روشن و بدون تردید به نظر می‌رسد ولی رییس جمهور را نمی‌توان معادل هیات وزیران به حساب آورد.

آزمایشی تفویض می‌نماید و اجرای دایمی آنها به اراده خود مجلس بستگی خواهد داشت.

۱- صلاحیت اختصاصی انحصاری مجلس

مجلس در کنار صلاحیت عمومی قانونگذاری از صلاحیت اختصاصی هم برخوردار است.

شاخص تعیین این صلاحیت، اشاره صریح قانون اساسی به وضع قانون است که اگر قانونگذار این امر را تنها وظیفه مجلس بداند، به آن صلاحیت اختصاصی انحصاری گفته می‌شود. این اشاره به معنای تخصیص صلاحیت عام و کلی مجلس در تفویض اختیار قانونگذاری پیرامون برخی امور و به عبارت دیگر، تعیین مصادیق کلی برخی قوانین قابل تفویض اشاره شده در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی می‌باشد. این موارد که در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - به عنوان یکی از قوانین ارگانیک^{۶۷} نیز تصریح شده است^{۶۸} عبارتند از:

۱) تصویب آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۲) توقف انتخابات در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور (۳) شرح و تفسیر قوانین عادی (۴) تصویب معاهدات بین المللی (۵) اصلاحات جزئی در خطوط مرزی (۶) تجویز برقراری محدودیتهای ضروری در شرایط فوق العاده و تعیین مدت و تمدید آن

(۷) سایر موارد:

گرفتن و اعطای وام یا کمکهای بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت، استخدام کارشناسان خارجی از سوی دولت در موارد ضروری

قانونی عادی رییس مجلس، نظارت قانونی عادی مجلس، نظارت رییس جمهور، نظارت قضات، نظارت دیوان عدالت اداری و نظارت مردم.

نتیجه گیری

در پرتو تبیین فلمرو شخصی صلاحیت بین نامه‌ای، این نتیجه حاصل می‌شود که صلاحیت مذکور مختص به قوه مجریه بوده و قوای دیگر حق مداخله در آن ندارند. قوه قضاییه صرفاً متصدی اجرای قواعد حقوقی عمومی کشور در مقام قضا و حل و فصل دعاوی است و قاعده سازی خواه عنوان آیین نامه داشته یا نداشته باشد، از صلاحیت آن خارج است. از این رو، نه تنها وضع آیین نامه‌های ماهوی توسط آن قوه ممکن و مشروع نمی‌باشد بلکه اساساً احاله وضع آیین نامه‌های اجرایی به آن از طرف هر مرجعی که باشد (مجلس، هیات دولت یا وزیران)، مغایر اصول کلی حقوقی و حتی قانون اساسی خواهد بود. علی‌رغم این استدلال‌ها، مواردی از وضع مقررات عام توسط قوه قضاییه وجود دارد که لازم است جهت رفع مغایرت بنیادین آنها با سیستم حقوقی کشور راه حل حقوقی

بی نوشت

لازم ارایه شود. از طرف دیگر، با ملاحظه پویش تاریخی حقوق عمومی ایران و تغییر حقوق جاری در دوران نظام شاهنشاهی توسط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی دارای شخصیت و موجودیت واحد بوده و ارکان و بدنه آن نمی‌توانند (جز در خصوص وضع قوانین آزمایشی آن هم بنا به مجوز خود مجلس) به قاعده سازی مبادرت ورزند. بنابراین کمیسیونهای داخلی مجلس و نمایندگان آن از صلاحیت مستقل قانونگذاری برخوردار نبوده و حتی با تصمیم مجلس هم نمی‌توانند در حوزه تدوین و تصویب آیین نامه (که جزء امور صلاحیتی قوه مجریه است)، مستقلاً اقدام نمایند.

از طرف دیگر شناسایی حق آیین نامه سازی قوه مجریه توسط قانون اساسی مانع از آن نیست که جهت جلوگیری از ورود این قوه به گستره اختصاصی مجلس شورای اسلامی، نهادهایی حقوقی پدیدار گردد. جلوگیری از این گونه توسعه طلبی‌ها و رفع آنها، ضرورتی است که تحکیم حاکمیت قانون و ممانعت از برقراری استبداد، به آن بستگی تام دارد.

۱۹- همان منبع، ص ۱۹۹۵۷: جعفر لنگرودی، محمد جعفر، پیشین، ص ۱، شماره ۵ و کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص ۱۳۳.

20- Garner, Bryan, p. 532, on "Regulation"

۲۱- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، (تهران، مجتمع آموزش عالی قم، بهار ۷۵)، ص ۳۸۲ زیرنویس شماره ۲.

22- Garner, Bryan, p. 77, on op.cit., "by law".

۲۳- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، پیشین، ص ۱.
۲۴- ر.ک. به: بختیار سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، (تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۴۴)، ص ۲۶۴. در حقوق اسلام، آیین نامه را حکم می‌گفتند و در مقابل شرع به کار می‌بردند. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، پیشین، ص ۱، شماره ۵.
۲۵- با ملاحظه عملکرد قوه مجریه، آن دسته از تصمیمات هیات وزیران که مثلاً پیرامون انتخاب نمایندگان ویژه رییس جمهور در امور مختلف یا تأیید عملکردهای آنها بوده و حتی در اعمال تفویض اختیارات ناشی از تکلیف مجلس شورای اسلامی می‌باشد، زیر عنوان تصویبنامه در صورتجلسات هیات وزیران و روزنامه رسمی کشور منتشر شده است.

26- Pouvoir relementair

27- Pouvoir legislatif

۲۸- گفتنی است که در قانون اساسی مشروطیت، ابتکار قانون بطور کلی بصورت لوایح قانونی صورت می‌گرفت و تفکیک مفهومی طرح قانونی و لایحه قانونی هنوز ایجاد نشده بود. ر.ک. به اصل ۱۷ قانون اساسی ۱۴ ذی القعدة ۱۳۲۴، وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، (تهران، سروش، ۱۳۷۴)، ص ۳۳۳.
۲۹- اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی.

۳۰- البته، این به معنای اعتبار مطلق مصوبات قوه مجریه نیست بلکه این مصوبات دارای شرایط و حدود خاصی است و برای جلوگیری از تخلف از آن حدود، نظارتهای خاصی بر آنها اعمال می‌شود. ر.ک. به اصول ۹۰ و ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری

31- semi - presidential executive system

32- Duverger, Maurice, "A new political system model:

semipresidential Government" in Ijphart, Arend(ed),

Parliamentary Versus Presidential Government, (Oxford,

Oxford university press, 1992), p. 196.

33- See McLeod, Ian, Legal Method, (London, Macmillan

Law Masters, 3d ed 1999), ch. 21.

۳۴- در نظریه ۷۹/۵/۳۰ شورای نگهبان نیز آمده است که اصول ۸۵ و ۱۳۸ مراجع وضع تصویب نامه و آیین نامه و اساسنامه را تعیین کرده است. بر این اساس، چون صلاحیت مذکور برای قوای دیگر شناخته نشده است. نمی‌توان قایل به وجود چنین صلاحیتی برای آنها شد.

۱- تقسیم ناپذیری حاکمیت در قانون اساسی ۳ سپتامبر ۱۷۹۱ فرانسه تصریح گردید. ر.ک. به: علوی، نادر، قوانین اساسی در بستر نظریه تفکیک قوا؛ قوه قضائیه، قوه مجریه و تحلیلی از حکومت جمهوری اسلامی، (تهران، قوه مجریه، ۱۳۵۸)، ص ۸.

2- Duguit, Léon, Traité de Droit Constitutionnel, vol.5 (Paris, T.I.V., 1928), 3rd ed., p. 134.

۳- ابن خلدون، مقدمه ابن خلدون، جلد اول، ترجمه محمدپروین گنابادی، (تهران، نشر کتاب، چاپ چهارم، ۱۳۵۹)، ص ۳۶۰.

۴- از جمله ر.ک. به: قاسم زاده، قاسم، حقوق اساسی، (تهران، دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۳۴)، صص ۵۴-۲۷.

۵- ر.ک. به: کاتوزیان، ناصر، ص ۴۱ و کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (تهران چاپ پانزدهم ۱۳۷۱)، صص ۴۱-۴۰.

۶- از جمله ر.ک. به: همان نویسنده، مبانی حقوق عمومی، پیشین، صص ۲۸۴-۲۰۹، قاضی، ابوالفضل، پیشین، صص ۱۹۷-۱۸۸؛ کدیور، محسن، نظریه‌های دولت در فقه شیعه، (تهران، نشر نی، ۱۳۷۶)، صص ۵۶-۴۱.

۷- روسو، ژان ژاک، پیشین.

۸- عمومیت صلاحیت مجلس از یک ضرب المثل قدیمی انگلیسی کاملاً هویداست که اشعار می‌دارد: پارلمان، جز تغییر یک مرد به زن، همه کاری می‌تواند بکند. ر.ک. به:

Duguit, Léon, eons de droit public.

9- Competence or qualification

۱۰- ر.ک. به: جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، (تهران، گنج دانش، چاپ ششم، ۱۳۷۲)، ص ۴۰۷، شماره ۳۲۵ و معین، محمد، فرهنگ معین، (تهران، امیر کبیر، ۱۳۷۱، جلد دوم)، ص ۲۱۵۹.

۱۱- همان منبع، ص ۲۱۶، شماره ۱۷۲۲ و کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، پیشین، صص ۲۹۹-۲۶۴.

۱۲- در فقه اسلامی نیز از حق به "سلطه" یاد می‌شود و بنابراین ارتباط مفهوم سلطه با صلاحیت، نظیر ارتباط حق و صلاحیت می‌باشد، ر.ک. به همان منبع، ص ۲۱۶.

۱۳- موارد غیر قابل اعتراض بودن حق در مواد ۹۵۹ و ۹۶۰ قانون مدنی آمده است. ر.ک. به: امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد ۴، (تهران، کتابفروشی اسلامی، چاپ نهم، ۱۳۷۲)، صص ۱۵۹-۱۵۰.

۱۴- همانطور که خواهیم دید، صلاحیت ارکان و اعضای قوه مجریه برای تصویب آیین نامه، گاه اجباری و گاه اختیاری است. بنابراین در حالتی فوق این مفهوم به ترتیب به معنای تکلیف و حق (اختیار) خواهد بود.

۱۵- ر.ک. به: اصل ۱۶۷ قانون اساسی و جعفری لنگرودی، محمد جعفر، پیشین، صص ۴۰۸-۴۰۷، شماره‌های ۳۲۶۴-۳۲۵۸ و کاتوزیان، ناصر، پیشین، صص ۱۵۹-۱۵۸.

16- Garner, Bryan, Blak's Law Dictionary, (pocket edition, 2000), 5th ed, p. 77.

۱۷- معین، محمد، پیشین، جلد اول، ص ۱۱۳.

۱۸- دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، جلد ۱۳، (تهران، دانشگاه تهران، پاییز، ۱۳۷۳)، ص ۱۹۹۵۷.

۳۵- اگر چه در عمل حتی برخی قوانین عادی کشور که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده‌اند، این اطلاق را مورد بی توجهی قرار داده‌اند و به قوای مقننه و قضائیه نیز این صلاحیت را تعمیم داده‌اند، این امری است که در کلیه نظامهای حقوقی معاصر، شگفت می‌نماید. در این مورد، اعطای اختیارات اجرایی به قوای دیگر، اندیشه تفکیک قوا را که قانون اساسی در سرآغاز پردازش قوای حاکم مورد تأکید قرار داده، زیر سؤال برده است.

۳۶- براساس نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰ شورای نگهبان درخصوص طرح الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نظریه مورخ ۱۳۷۹/۵/۳۰، بدلیل تصریح اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به مراجع وضع تصویب نامه و آیین نامه، نمایندگان ویژه رییس جمهور نمی‌توانند به استناد اصل ۱۲۷ به وضع آیین نامه بپردازند.

37- Chalmers, J. and Davis, G., "Power: Relations Between the Parliament and the Executives", Research paper 14, (2000-7), Vision in Hindsight, Department of the Parliamentary Library (DPL) Project for the Centenary of Federation., <http://www.aph.gov.au>. pp.3-4.

۳۸- با این حال، در سیستم‌های حقوقی ایالات متحده، (تفسیر موسع از اراده ضمنی قانونگذار اساسی و وضع فرامین اجرایی)، کانادا (اصل نود و یکم قانون اساسی ۱۸۶۷ و وضع آیین نامه‌های تفویضی)، نیجر (اصل ۵۴ قانون اساسی و وضع آیین نامه‌های ضرورت)، کره جنوبی (اصول هفتاد و پنجم و هشتاد و نهم در مقام صدور فرامین اجرایی و اصل هفتاد و ششم در خصوص صدور آیین نامه‌های اضطراری)، ایتالیا (اصل هشتاد و نهم قانون اساسی در خصوص فرامین اجرایی)، فرانسه (اصل شانزدهم قانون اساسی، در خصوص اعمال اختیارات فوق العاده در شرایط اضطراری و اصل نوزدهم در مورد فرامین اجرایی) و سوریه (اصل نود و نهم قانون اساسی)، صلاحیت آیین نامه‌ای رییس کشور پذیرفته شده است. ژاپن (اصول سوم و هفتم قانون اساسی) از جمله کشورهایی است که همانند ایران، رییس کشور را فاقد صلاحیت آیین نامه‌ای دانسته و صرفاً در چارچوب مصوبات هیات وزیران، این امر را قابل انجام تلقی کرده است.

۳۹- در این خصوص به بند دوم همین نوشته در صفحات بعد مراجعه شود.
 ۴۰- البته، در قانون اساسی قبل از بازنگری، قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران، سه رکنی بود: رهبر، رییس جمهور و نخست وزیر. لیکن وجود فردی به نام رییس جمهور در رأس قوه مجریه که منتخب مستقیم مردم است، یکی از شاخصه‌های رژیم ریاستی را در کشورمان پدیدار ساخت.

۴۱- منظور از ریاست اصولی قوه مجریه توسط رییس جمهور آن است که این مقام، مطلق نبوده و درخصوص برخی از امور اجرایی که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، تعمیم نمی‌یابد. رک به اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی.

۴۲- به همین جهت است که جمهوری اسلامی ایران، نظامی نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی تلقی می‌شود.

۴۳- باید در نظر داشت که گاهی مواقع، هیات وزیران به ظاهر معنایی متفاوت از هیات دولت دارد. ولی آنچه در قانون اساسی آمده است، هیات وزیران به معنای جلوه جمعی وزیران به همراه رییس جمهور یا معاون اول وی می‌باشد. در حالیکه هیات وزیران با تصویب آیین نامه داخلی خود، اصطلاحی جداگانه به نام "هیات دولت" را بیان داشته که در کنار اعضای هیات وزیران، ناظرانی از قوای دیگر (بدون حق رای) در آن حضور دارند. جالب اینجاست که مصوبات هیات دولت، به نام "هیات وزیران" تصویب و در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌شود.

۴۴- براساس ماده ۲ آیین نامه داخلی هیات دولت، رییس کل بانک مرکزی و رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (اصلاحی ۱۳۷۸)، نیز اگر چه سمت وزارت ندارند ولی به عنوان ناظر و بدون حق رای در جلسات هیات مذکور حاضر می‌شوند. تنها استثنا درخصوص تعلق اعضای ناظر هیات دولت به قوه مجریه، حضور رییس سازمان صدا و سیما است. درخصوص آیین نامه مذکور رک به: تصویب نامه هیات وزیران به شماره ۱۱۱۴۳/ت/۸۸۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۳.

۴۵- با مقایسه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی فرانسه ملاحظه می‌شود که تنها مفاد اصل سیزدهم قانون اساسی فرانسه در قانون اساسی کشورمان متجلی شده و سایر اصول مبین صلاحیت آیین نامه‌ای رییس جمهور یا نخست وزیر، نه در قانون اساسی ۱۳۵۹ و نه در بازنگری آن، مورد توجه قرار نگرفته است.

۴۶- این امر در ماده ۳ آیین نامه داخلی هیات دولت اشاره شده و اعتبار آن از نظر حقوقی، فاقد هرگونه ایراد می‌باشد. بنابراین، اینکه آن را غیرقابل استناد بدانیم، موجه به نظر نمی‌رسد. برای ملاحظه نظر مخالف رک به: مزارعی، غلامحسین، پیشین، صص ۵۳-۵۴.

۴۷- البته یکی از قوانین عادی، یعنی قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴ به این امر اشاره کرده است که بعداً به تحلیل آن خواهیم پرداخت.

۴۸- رییس جمهور پس از انتخاب توسط مردم و تنفیذ مقام رهبری، ابتدا برنامه‌ها و خطی مشی‌های دولت خویش را خود تعیین و براساس آن اعضای کابینه را انتخاب می‌نماید. از این جهت، اشاره انتهای اصل یکصد و سی و چهارم به اینکه وی با همکاری وزیران به این امر مبادرت می‌ورزد ضمن آنکه از نظر تقدم تعیین برنامه‌ها و خط مشی‌های دولت بر انتخاب اعضای کابینه، دارای ایراد منطقی است با ریاست عالیه رییس جمهور بر این قوه مغایر به نظر می‌رسد، مگر آنکه عبارت مذکور را امری اعلامی و فاقد بیانی آمره تلقی نماییم.

۴۹- اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت، (تهران، دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۴۲)، ص ۲.

۵۰- البته اختلاف نظرها و تداخل‌های مذکور در صورتی به ابتکار رییس جمهور قابل رفع است که نیاز به تفسیر (رسمی، کتبی و عمومی نه تفسیر عملی) یا تغییر قانون نداشته باشد.

۵۱- این گونه تصمیمات، در چارچوب بخشنامه‌ها قابل تحقق هستند. برای مثال رک به بخشنامه مورخ معاون اول رییس جمهور در مورد الزام دستگاههای دولت به اجرای ماده ۵ قانون پروتکل مونترال ۱۹۸۷ میلادی در مورد حفاظت از لایه ازن و همچنین بخشنامه شماره ۲۴۲۷۵/۵۸۱۱۹ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ معاون اول رییس جمهور در مورد ارایه راهکارهای اجرایی سیاست‌های کلی نظام در: روزنامه رسمی، (سال پنجاه و هفتم، شماره ۱۶۳۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۷)، ص ۱.

۵۲- احکام و فرامین نهادهای حکومتی، بیش از آنکه به مردم "حقوق" اعطا نمایند، آنها را مشمول تکالیف قرار می‌دهند.

۵۳- به گفته یکی از پژوهشگران حقوق عمومی ایالات متحده، گستره صلاحیت تصمیم‌گیری قوه مجریه، عام نیست. در غیر اینصورت، باید قوه مجریه را قوه دوم قانونگذاری نامید و حتی کنگره هم نمی‌تواند با زیر پا گذاشتن اصل تفکیک انتعاط ناپذیر قوا، اختیار وضع این گونه تصمیمات را به قوه مجریه تفویض نماید. رک به:

Lee, Robert, "Regulatory Law - Making", The New American Journal, vol. 13, No. 1 (6 Jan 1996). <http://www.america.com>. p. 3.

۵۴- مزارعی، غلامحسین، پیشین، صص ۵۳-۵۲.

۵۵- البته تأمین شرایطی که فقدان این موانع را تضمین نماید، ابتکار خلاقیت رییس جمهور را می‌نمایاند.

56- Bognetti, Giovanni and Ellman, David, "Constitutional Law", in: Encyclopedia Britannica, <http://www.Britanica.Com>, p. 1.

۵۷- اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی

۵۸- اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی

۵۹- در تأیید این امر در رویه هیات وزیران رک به: تصویب نامه مورخ ۶۶/۴/۱۲ با عنوان تصویب نامه راجع به نحوه بررسی اختلافات فیما بین دستگاههای اجرایی.

۶۰- بند دوم اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی

۶۱- قانون اساسی، در عمل هیات وزیران این امر را قائم به یکصد و سی و چهارم - علی رغم صراحت اصل شخص ندانسته و در برخی موارد به تفویض آن اقدام کرده است. براساس تصویب نامه مورخ ۷۳/۲/۸ به کمیسیون امور زیربنایی و صنعت اجازه ارجاع دعای راجع به اموال عمومی و دولتی به داور اعطا شده است.

۶۲- قانون اساسی، در عمل این مورد نیز از سوی هیات وزیران به هشتاد و پنجم - علی رغم حکم اصل یکصد و کمیسیونهای دایمی دولت تفویض شده است. رک به تصویب نامه مورخ ۶۸/۹/۱۵ در اجرای اصل قانون اساسی. این عملکرد، با اصل عدم امکان تفویض مجدد اختیار از سوی مام تفویض سی و هشتم شونده که یک اصل کلی مسلم حوقی بوده و در رویه دیوان عدالت اداری در نظارت بر مررات دولتی و حتی در تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین نامه داخلی هیات دولت نیز منعکس شده است، مغایرت دارد.

۶۳- اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی

۶۴- تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین نامه داخلی هیات دولت، اصل فوق را تأیید کرده است.

۶۵- رک به نظریه تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۵/۳۰ شورای نگهبان.

۶۶- همانطور که بعداً خواهیم دید، غلظت این رویکرد در حقوق فرانسه چنان است که با تصریح به محدودهای کلی صلاحیت قانونی، موارد خارج از آن را تابع صلاحیت آیین نامه‌ای دانسته است.

۶۷- اصل شصت و پنجم قانون اساسی

۶۸- مواد ۲۱۲ تا ۲۰۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸.

۶۹- ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری

۷۰- رک به اصول یکصد و سی و هشتم و هشتاد و پنجم قانون اساسی