



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



ریاست جمهوری  
معاونت حقوقی

## مرزهای تقنین و اجرا

# در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

معاونت تحقیقات،  
اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

۱۳۸۹

آموزش و حقوق شهروندی

مجموعه مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران/تهیه و تنظیم اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

نام کتاب: مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

همکاران تألیف: مسلم آقایی طوق، عرفان شمس، مسعود فریادی، علی مشهدی

زیر نظر: دکتر فاطمه بداغی، دکتر باقر انصاری، دکتر محمدرضا ویژه

تنظیم و صفحه آرایی: حجت‌اله ایمانی زاده، محمد علیمحمدی

نظارت بر آماده سازی: عباس شهابی

ناشر: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

لیتوگرافی و چاپ: اداره چاپ و انتشار

حروف چینی: الهه آهنگران

شمارگان: ۱۵۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۸۴۹-۱۰-۶

چاپ اول: آبان‌ماه ۱۳۸۹

قیمت: ۴۰/۰۰۰ ریال

# صلوات محمد و آل محمد

## پیشگفتار

بر اساس دستور مقام معظم رهبری به شورای محترم نگهبان قانون اساسی مبنی بر برگزاری نشست های علمی برای دستیابی به راهکارهای قاطع و پایدار جهت حل اختلاف نظرهایی که احیاناً بین دولت و مجلس پیش می آید جلساتی در آن شورای محترم برگزار گردید. این نشست ها آغاز سلسله مباحث و مطالعاتی در معاونت حقوقی ریاست جمهوری درباره اصول قانون اساسی در بخش تقنین، نظارت و اجرا گردید که گزارش اجمالی این مطالعات در این کتاب منعکس شده است.

واقعیت آن است که تمییز صلاحیت های قوه مجریه و قوه مقننه، بررسی روابط بین آنها، دستیابی به اصول و معیارهایی جهت تعیین مرز اجرا از تقنین، از مسائل مهم و پیچیده حقوقی است که در سالهای اخیر، جایگاه مهمی در مباحث حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیدا کرده است. این مسأله و پرسش های مرتبط با آن، که به خاطر ماهیت خاص خود با ساختار اساسی کشور در ارتباط است، متأسفانه آنچنانکه باید، مورد توجه اندیشمندان حقوقی قرار نگرفته است و در نتیجه، پیچیدگی ها و ابهام های آن، گاهی به بروز برخی چالش ها میان دولت و مجلس شورای اسلامی منجر شده است. برای مثال، در موضوعی واحد، مجلس و دولت هر یک خود را صالح دانسته و بر عدم صلاحیت دیگری تأکید کرده اند، یا در قوانین مصوب مجلس، موادی گنجانده شده است که به نظر می رسد مفاد آنها مغایر با صلاحیت هایی است که قانون اساسی به رئیس جمهور و دولت اعطا کرده است.



برای بررسی مسائل فوق و دستیابی به راهکارهایی برای حل آنها، ضروری بود که در دو حوزه نظری و عملی، مطالعات و بررسی های حقوقی لازم صورت گیرد. به همین منظور، اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی این معاونت، علاوه بر پژوهش درباره نظریه تفکیک قوا و نحوه انعکاس آن در قانون اساسی، آن دسته از اصول قانون اساسی را که به روابط بین قوای مجریه و مقننه مربوط بوده اند در پرتو رویه های شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری مورد مطالعه و بررسی کارشناسی قرار داده و معیارها و ضوابطی را برای نحوه ترسیم روابط بین دو قوه پیشنهاد داده است.

حاصل این کار علمی در قالب کتاب حاضر، به جامعه حقوقی کشور تقدیم می شود و امید است که بتواند به بخشی هر چند کوچک از سؤالها و مسائل موجود، پاسخ داده و چهارچوب تحلیلی مناسبی را در اختیار علاقمندان قرار دهد.

طبعاً این کتاب همانند هر کتاب دیگر ممکن است ایرادها و کاستی هایی داشته باشد. از این رو از پیشنهادها، راه حلها، نظرها و نقدهای اصلاحی حقوقدانان و سایر خوانندگان عزیز استقبال می نماید.

فاطمه بداغی

معاون حقوقی رئیس جمهور

پاییز ۸۹

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

## فهرست مطالب

صفحه

عنوان

### بخش اول: کلیات

۲۲	گفتار اول: جایگاه امر تقنین و اجرا در بیانات امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری
۲۲	۱. بیانات امام خمینی (ره)
۲۲	۱-۱. لزوم هماهنگی مجلس و دولت برای حل مشکلات
۲۲	۱-۲. تعامل مجلس و دولت
۲۳	۱-۳. عدم طرح مسائل فرعی
۲۳	۱-۴. منع تضعیف یکدیگر
۲۳	۱-۵. انتقاد سالم از دولت
۲۴	۲. بیانات مقام معظم رهبری
۲۴	۲-۱. حدود قانون
۲۴	۲-۲. مرز اجرا و تقنین
۲۵	۲-۳. درک مقتضیات امر اجرا
۲۶	۲-۴. اهمیت قانون
۲۷	۲-۵. ویژگی های قانون
۲۸	۲-۶. حمایت از امر اجرا
۲۹	۲-۷. نگاه یکپارچه و کلان دولت و مجلس به برنامه پنجم
۳۱	گفتار دوم: تحلیل تفکیک، استقلال و توازن قوا در قانون اساسی
۳۱	۱. تفکیک امر سیاسی از امر تقنینی
۳۶	۲. مبانی تفکیک قوای مقننه و مجریه در قانون اساسی
۳۶	۲-۱. صلاحیت های قوه مقننه در قانون اساسی
۴۰	۲-۲. صلاحیت های قوه مجریه در قانون اساسی
۴۲	گفتار سوم: اصل ۵۷ قانون اساسی و لوازم و شاخصه های استقلال قوه مجریه
۴۲	۱. مقدمه
۴۴	۲. سیر تاریخی تصویب اصل ۵۷ قانون اساسی
۴۶	۳. عدم امکان مداخله مجلس در امور داخل در وظایف اجرایی قوه مجریه
۴۷	۴. عدم امکان مداخله مجلس در تعیین و نصب رؤسای دستگاه های اجرایی



۵. عدم امکان مداخله مجلس در قوه مجریه از طریق تعیین ناظر در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی ۴۸
۶. عدم امکان الزام دولت به ارائه لایحه قانونی به مجلس ۴۸
۷. عدم امکان مداخله و همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس با قوه مجریه در تهیه آیین‌نامه ۵۱
۸. عدم امکان گسترش موارد نظارت بر قوه مجریه پیش از نظارت‌های مصرح در قانون اساسی ۵۱
۹. عدم امکان الزام رئیس جمهور و وزرا به جواب دادن به تذکر نمایندگان ۵۲
۱۰. نتیجه ۵۲

### بخش دوم: اصول مربوط به تقنین

- گفتار اول: اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی و حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در مورد لوایح ۵۸
- بند نخست: اصلاح لوایح قانونی ۵۸
۱. طرح مسأله ۵۸
۲. تجربه سایر کشورها و افزایش اختیارات دولت ۶۰
- ۱-۲. فرانسه ۶۲
- ۲-۲. هند ۶۳
- ۳-۲. آمریکا ۶۴
۳. فرآیند رسیدگی به لوایح قانونی در آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی ۶۷
- ۱-۳. دشواری استرداد لوایح پس از بررسی کلیات آن در مجلس ۶۸
- ۲-۳. سکوت قانون اساسی به معنای انحراف از اهداف قانون اساسی نیست ۷۰
- بند دوم: اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت مالی طرح‌ها و لوایح قانونی ۷۱
۱. مقدمه ۷۱
۲. مبانی نظری ۷۲
- ۱-۲. منطق مالی و اقتصادی اصل ۷۵ قانون اساسی ۷۳
- ۲-۲. اصل عدم بررسی پیشنهادات به دلایل مالی ۷۳
- ۳-۲. تشخیص نحوه جبران مطلقاً بر عهده مجلس نیست ۷۴
- ۴-۲. محدودیت مجلس در تغییر محل تأمین هزینه‌ها ۷۵
۳. نظریه‌های شورای نگهبان ۷۵
- ۱-۳. نظر مشورتی شورای نگهبان در خصوص اعمال اصل ۷۵ در خصوص لوایح بودجه ۷۵





۷۶	۲-۳. نظریه‌های شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبه‌های مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی
۷۹	۴. نتیجه
۸۰	<b>گفتار دوم: اصل ۷۱ قانون اساسی و تفکیک امر تقنینی از اجرایی</b>
۸۰	۱. مقدمه
۸۳	۲. ایران و نظام تفکیک قوا
۹۵	۳. نتیجه
	<b>گفتار سوم: اصل ۸۵ قانون اساسی و مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان</b>
۹۸	۱. مقدمه
۹۸	۲. تعریف مفاهیم قانونی
۱۰۰	۳. تعیین ضوابط
۱۰۲	۴. مسائل مربوط به حقوق و تکالیف اشخاص
۱۰۳	۵. تعیین میزان جرائم و تخلفات
۱۰۳	۶. اصلاح قانون
۱۰۵	۷. تضییق و توسعه دامنه حکمی و موضوعی قوانین
۱۰۵	۸. تدوین مقررات مربوط به فعالیت نهادهای با ماهیت حل اختلاف
۱۰۷	<b>گفتار چهارم: اصل ۱۱۲ قانون اساسی و حدود تقنین در مقام تشخیص مصلحت</b>
۱۰۹	۱. مقدمه
۱۰۹	۲. عدم خروج از صلاحیت قانونگذاری
۱۱۳	۳. عدم مغایرت با نص قانون اساسی
۱۱۴	<b>بخش سوم: اصول مربوط به نظارت</b>
	<b>گفتار اول: اصل ۱۱۳ قانون اساسی و مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی</b>
۱۲۰	۱. مقدمه
۱۲۰	۲. مباحث تطبیقی
۱۲۲	۳. تحولات تاریخی اصل ۱۱۳ قانون اساسی
۱۲۴	۴. مفهوم، حدود و ثغور "مسئولیت اجرای قانون اساسی"
۱۲۶	۵. نتیجه
۱۲۹	<b>گفتار دوم: اصل ۵۲ قانون اساسی و نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی</b>
۱۳۱	۱. مقدمه
۱۳۱	



- ۱۳۲ ۲. چرایی دخالت قوه مقننه در بودجه ریزی
- ۱۳۴ ۳. عوامل مؤثر بر نقش قوه مقننه و تعامل آن با قوه مجریه در بودجه
- ۱۳۷ ۴. روش‌های بودجه ریزی و تعامل قوای دوگانه در خصوص بودجه
- ۱۳۸ ۵. مراحل بودجه و اختیارات قوه مقننه
- ۱۳۸ ۱-۵. مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه
- ۱۴۰ ۲-۵. مرحله تصویب بودجه
- ۱۴۰ ۳-۵. مرحله اجرای بودجه
- ۱۴۱ ۴-۵. مرحله نظارت بر بودجه
- ۱۴۲ ۵-۵. محدودیت‌های مجلس در بودجه
- ۱۴۳ ۱-۵-۵. محدودیت‌های کلی
- ۱۴۳ ۱-۱-۵-۵. مخالفت قوه مجریه
- ۱۴۴ ۲-۱-۵-۵. تردید قوه مقننه در مشارکت در مسائل جدید
- ۱۴۴ ۳-۱-۵-۵. عوامل خارجی یا بین‌المللی
- ۱۴۴ ۲-۵-۵. محدودیت‌های اصلاح لایحه بودجه
- ۱۴۴ ۱-۲-۵-۵. ایجاد محدودیت با قواعد تمشیت‌کننده روند اصلاح بودجه در مجلس
- ۱۴۵ ۲-۲-۵-۵. منع ایجاد هزینه‌های اضافی
- ۱۴۶ ۳-۲-۵-۵. ایجاد شرایط لازم برای ایجاد و حفظ موازنه در بودجه
- ۱۴۶ ۶-۵. بررسی اختیارات قوه قانونگذاری ایران در فرایند بودجه
- ۱۴۶ ۱-۶-۵. تصویب بودجه
- ۱۴۶ ۱-۱-۶-۵. اختیارات مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه
- ۱۴۷ ۲-۱-۶-۵. محدودیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه
- ۱۴۹ ۲-۶-۵. نظارت بر بودجه
- ۱۴۹ ۱-۲-۶-۵. نظارت مجلس شورای اسلامی
- ۱۴۹ ۱-۱-۲-۶-۵. نظارت در حین اجرا
- ۱۴۹ ۲-۱-۲-۶-۵. نظارت پس از اجرا (گزارش تفریغ بودجه)
- ۱۵۱ ۲-۲-۶-۵. نظارت شورای نگهبان بر بودجه
- ۱۵۲ ۶. نتیجه
- ۱۵۳ گفتار سوم: اصل ۸۸ قانون اساسی و بررسی مسأله سؤال از وزرا و رئیس جمهور
- ۱۵۸ گفتار چهارم: اصل ۸۹ قانون اساسی و بررسی مسأله استیضاح وزرا



۱۵۹	۱. مقدمه
۱۶۰	۲. فرایند استیضاح
۱۶۲	۱-۲. نحوه طرح کردن استیضاح
۱۶۳	۲-۲. فرصت وزیر برای پاسخگویی و زمان آغاز آن
۱۶۴	۲-۳. امکان پس گرفتن امضای درخواست استیضاح توسط نماینده
۱۶۴	۲-۴. افراد مجاز برای دفاع از وزیر مورد استیضاح در مجلس
۱۶۵	۲-۵. امکان درخواست دوباره همان طرح استیضاح
۱۶۵	۲-۶. آیا مجلس می‌تواند وزیر را به جبران خسارت وارده ملزم کند؟
۱۶۶	۲-۷. حد نصاب لازم برای رأی عدم اعتماد
۱۶۶	۳. دامنه موضوعات استیضاح
۱۶۸	۴. اهمیت استیضاح
۱۶۹	۵. ایرادهای استیضاح
۱۷۰	۶. تاریخچه استیضاح در جمهوری اسلامی ایران
۱۷۰	۶-۱. مجلس اول: کابینه آقای موسوی
۱۷۱	۶-۲. مجلس دوم: کابینه آقای موسوی
۱۷۱	۶-۳. مجلس سوم: کابینه آقای موسوی و دولت اول آقای هاشمی رفسنجانی
۱۷۳	۶-۴. مجلس چهارم: کابینه دوم آقای هاشمی رفسنجانی
۱۷۳	۶-۵. مجلس پنجم: کابینه اول آقای خاتمی
۱۷۴	۶-۶. مجلس ششم: کابینه دوم آقای خاتمی
۱۷۵	۶-۷. مجلس هفتم: کابینه دوم آقای خاتمی و کابینه اول آقای احمدی نژاد
۱۷۶	۶-۸. مجلس هشتم: کابینه اول آقای احمدی نژاد
۱۷۷	۷. چالش‌های استیضاح در نظام حقوق اساسی ایران
۱۷۷	۷-۱. حد نصاب بسیار کم امضا برای درخواست استیضاح
۱۷۸	۷-۲. موارد مفصل در طرح استیضاح
۱۷۸	۷-۳. مشخص نبودن دامنه موضوعات استیضاح
۱۸۰	۷-۴. عدم پیگیری و تعیین تکلیف نهایی موارد استیضاح
۱۸۰	۷-۵. ابهام و عدم قطعیت در جدی بودن فرایند برخی استیضاح‌ها
۱۸۱	۸. نتیجه

گفتار پنجم: اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و بررسی حدود صلاحیت رئیس مجلس در



نظارت بر مصوبات دولتی	
۱۸۵	۱. مقدمه
۱۸۵	۲. تطور تاریخی نظارت حقوقی رئیس مجلس بر مصوبات دولتی
۱۸۶	۳. مفهوم مصوبات دولتی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی
۱۸۷	۴. حدود صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت حقوقی بر مصوبات دولت
۱۸۸	۵. نتیجه
۱۹۲	
بخش چهارم: اصول مربوط به اجرا	
گفتار اول: اصل ۶۰ قانون اساسی و صلاحیت کلی قوه مجریه	
۱۹۸	۱. مقدمه
۱۹۸	۲. مراجعه به قانون اساسی
۲۰۱	۳. مراجعه به نظریه‌های شورای نگهبان
۲۰۱	۴. مراجعه به قوانین عادی
۲۰۴	۵. نتیجه
۲۰۶	
گفتار دوم: اصل ۱۲۶ قانون اساسی و صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی	
۲۰۸	۱. مقدمه
۲۰۹	۲. پیشینه تاریخی تصویب اصل ۱۲۶ قانون اساسی
۲۱۰	۲-۱. اصل ۱۲۶ در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی
۲۱۰	۲-۲. پیشینه سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۲۱۲	۳. اصل ۱۲۶ قانون اساسی در رویه شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری
۲۱۴	۳-۱. در نظرات شورای نگهبان
۲۱۴	۳-۲. در آراء دیوان عدالت اداری
۲۱۷	۴. مفهوم «مسئولیت رئیس جمهور» در اصل ۱۲۶
۲۱۹	۵. بررسی مفاهیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی
۲۲۳	۵-۱. امور برنامه و بودجه
۲۲۴	۵-۱-۱. امور برنامه
۲۲۵	۵-۱-۱-۱. عبارت برنامه در قانون اساسی
۲۲۶	۵-۱-۱-۲. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی
۲۲۶	۵-۱-۱-۳. در قوانین عادی
۲۲۷	



۲۲۹	۵-۱-۲. امور بودجه
۲۳۱	۵-۲. امور اداری و استخدامی
۲۴۲	۶. مطالعه تطبیقی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی
۲۴۳	۶-۱. مسئولیت مستقیم دولت در تنظیم بودجه
۲۴۳	۶-۲. مفهوم برنامه: برنامه سیاسی دولت یا نخست وزیر
۲۴۴	۷. نتیجه
۲۴۵	<b>گفتار سوم: اصل ۱۳۸ قانون اساسی و صلاحیت آیین نامه نویسی قوه مجریه</b>
۲۴۵	۱. مقدمه
۲۴۷	۲. مبانی نظری صلاحیت های تقنینی و اجرایی
۲۴۷	۲-۱. دکترین حکومت مجلس
۲۴۸	۲-۲. دکترین توانمند سازی قوه مجریه
۲۵۰	۲-۳. دکترین حاکم در حقوق ایران
۲۵۱	۳. ماهیت حقوقی تصویب نامه های اداری از منظر مرز اجرا و تقنین
۲۵۲	۳-۱. ماهیت اداری و اجرایی وضع آیین نامه
۲۵۳	۳-۲. ماهیت تقنینی وضع آیین نامه
۲۵۵	۴. نتیجه
۲۵۷	<b>بند نخست: جایگاه بخشنامه در نظام حقوقی ایران</b>
۲۵۷	۱. مفهوم بخشنامه و انواع آن
۲۵۹	۲. شرایط، اوصاف و آثار حقوقی بخشنامه های اداری
۲۶۰	۲-۱. استلزامات اعتبار بخشنامه های اداری
۲۶۰	۲-۱-۱. شرایط ماهوی اعتبار بخشنامه های اداری
۲۶۰	۲-۱-۱-۱. مغایر نبودن با منابع و قواعد حقوقی برتر
۲۶۲	۲-۱-۱-۲. عدم ایجاد حق و تکلیف برای عموم
	۲-۱-۱-۳. محدود بودن به وظایف سازمان تحت مأموریت و عدم تسری به سایر سازمان ها
۲۶۳	و وظایف اداری
۲۶۳	۲-۱-۲. شرایط صوری اعتبار و اجرای بخشنامه های اداری
۲۶۳	۲-۱-۲-۱. کتبی بودن
۲۶۴	۲-۱-۲-۲. صلاحیت دار بودن مقام وضع کننده
۲۶۴	۲-۱-۲-۳. ثبت اداری

۲۶۵	۲-۱-۴. ابلاغ اداری، شرط اجرای بخشنامه‌ها
۲۶۵	۲-۲. اوصاف حقوقی بخشنامه‌ها و آثار آنها
۲۶۵	۲-۲-۱. تعلق نداشتن بخشنامه به مقررات عمومی
۲۶۶	۲-۲-۱-۱. الزامی نبودن انتشار بخشنامه‌ها
۲۶۷	۲-۲-۲-۱. تلقی مردم از رعایت نشدن بخشنامه‌ها نقض قانون نیست
۲۶۷	۲-۲-۳-۱. استناد ناپذیر بودن بخشنامه‌ها در دادگاه‌ها
۲۶۸	۲-۲-۲. عدم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر بخشنامه‌ها
۲۶۹	۲-۲-۳. الزام آور بودن اجرای بخشنامه‌ها توسط مأموران دولتی ذیربط
۲۷۰	۳. نتیجه
۲۷۱	<b>بند دوم: معیارهای تفکیک صلاحیت های دو قوه در رویه دیوان عدالت اداری</b>
۲۷۱	۱. مقدمه
۲۷۳	۲. مصادیق خارج از امر اجرا
۲۷۳	۲-۱. وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف
۲۷۶	۲-۲. ممنوعیت تفسیر، تضییق و توسعه دامنه قانون
۲۷۷	۲-۲-۱. حصر مصادیق حکم قانونگذار
۲۷۸	۲-۲-۲. تفسیر قانون
۲۷۹	۲-۲-۳. تعیین مستثنیات حکم قانونی
۲۷۹	۲-۳. تعیین و اعمال مجازات
۲۸۱	۲-۴. وضع مالیات و عوارض و الزام به پرداخت وجه
۲۸۲	۳. مصادیق امر اجرا
۲۸۳	۴. نتیجه
۲۸۵	ضمیمه اول
۲۹۳	ضمیمه دوم
۲۹۴	ضمیمه سوم
۲۹۷	منابع و مآخذ

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

## مقدمه

مسأله تفکیک قوا، از پیچیده ترین و سیال ترین مسائل حقوق اساسی در کشورهای مختلف به شمار می رود. مباحثی که عموماً ذیل عنوان «تفکیک قوا» مطرح می شود، بسیار متنوع و متعدد است. مرزشناسی امور اجرایی و امر قانونگذاری تنها یکی از این مباحث است که در آن تلاش می شود تا به این پرسش پاسخ داده شود که طبق قانون اساسی حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در مقابل صلاحیت های قوه مجریه چیست؟

با اینکه اجرای قوانین وظیفه سنتی قوه مجریه است اما نمی توان تمامی صلاحیت های قوه مجریه را در اجرا و امور اجرایی خلاصه کرد. برای مثال در تاریخ حقوق اساسی فرانسه نخستین صلاحیتی که به قوه مجریه واگذار شد، اجرای قوانین بود. این امر در راستای مبانی فکری انقلاب فرانسه بود که به نوبه خود تحت تأثیر افکار اشخاصی همچون منتسکیو و روسو قرار داشت. صلاحیت قوه مجریه در اجرای قوانین بدین معنا بود که قوه مجریه مکلف به اجرای قوانین است و در این راستا، حتی حق تصویب آیین نامه هم نداشت.

از طرف دیگر، اجرای قوانین مفهوم مستقلی نیست که بتوان بر مبنای آن، یکسری مصادیق را به عنوان صلاحیت های قوه مجریه ذکر کرد. اجرا و امور اجرایی همواره یک مفهوم مضاف است (اجرای قوانین) و بدین معنا است که قوه مجریه مکلف است قوانین را (حال هر چه باشند) اجرا کند. تنها نتایجی که از مفهوم امور اجرایی می توان استنباط نمود، عبارتند از:

الف) مجلس نمی تواند اجرای قوانین را به نهادی غیر از قوه مجریه واگذار کند. مثلاً مجلس نمی تواند با ایجاد یک نهاد متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی، اجرای یک قانون را به آنها واگذار کند.



ب) مجلس نمی تواند اجرای قانون را به نهادی متشکل از قوه مجریه و سایر دستگاه-ها واگذار کند.

پ) مجلس می تواند برای اجرای یک قانون، یک سازمان ایجاد کند، ولی نمی تواند ارتباط این سازمان را با قوه مجریه قطع کند.

ت) مجلس نمی تواند حتی به موجب قانون، ارکان یا اعضای خود را در اجرای قوانین دخیل کند. برای مثال، مجلس نمی تواند برای تصحیح اوراق کنکور سراسری، هیأتی را استخدام کند.

بدیهی است، مسائلی از این قبیل نمی تواند مشکلات کنونی ما را در خصوص روابط مجلس و قوه مجریه حل کند. صلاحیت های قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، بسیار فراتر از آن چیزی است که بتوان از آن تحت عنوان کلی امور اجرایی یاد کرد. در واقع، تنها یکی از صلاحیت های وسیعی که هم اکنون در اغلب قوانین اساسی به قوه مجریه سپرده شده است، اجرا یا امور اجرایی است و مابقی، صلاحیت های مستقلی هستند و نمی توان برای تحلیل آنها از همان ادبیاتی استفاده کرد که برای تحلیل امور اجرایی بکار می روند.

رشد قوه مجریه در سده اخیر و کاهش اهمیت اصل برتری پارلمان در مقابل اصل برتری قانون اساسی، گستره صلاحیت های قوه مجریه را افزایش داد، ولی نه با این ادعا که در عالم واقع، ما اموری تحت عنوان امور اجرایی داریم و پارلمان نباید در آنها دخالت کند. بارزترین صلاحیت قوه مجریه در حقوق اساسی مدرن، نه اجرای قوانین، بلکه چیزی است که از آن تحت عنوان «صلاحیت های حکومتی» یا «صلاحیت های اداری» یاد می شود. هر چند اجرای قوانین برای قوه مجریه صرفاً یک تکلیف و مسئولیت انفعال آمیز است، سایر صلاحیت های قوه مجریه، بیشتر یک امتیاز به شمار می رود. برای مثال، اینکه روابط بین المللی به قوای مجریه سپرده شده است، یک امر اجرایی نیست، بلکه صلاحیت مستقلی است که در آن، قوای مجریه تاحدود زیادی ابتکار عمل را در دست دارند و صرفاً به اجرای قوانین نمی پردازند. همچنین، تصویب آیین نامه های اجرایی و مستقل قوانین، چیزی نیست که بتوان آن را از مصادیق امور اجرایی قلمداد کرد. البته، شورای نگهبان در موارد متعدد، به هنگام رد مصوبات مجلس





به خاطر مغایرت با موارد فوق، از آنها تحت عنوان «امور اجرایی» نام برده است. حال آنکه همانطور که در این کتاب مورد اشاره واقع شده، موارد مذکور به هیچوجه امور اجرایی نیستند و صلاحیت‌های مستقلی هستند که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در چگونگی اجرای آنها دخالت کند.

سؤال‌های متعددی را می‌توان در خصوص یکایک صلاحیت‌های مستقل دولت مطرح کرد؛ از جمله اینکه، قانون اساسی چه صلاحیت‌هایی را به عنوان صلاحیت مستقل به دولت اعطا کرده است؟ مفهوم، حدود و ثغور این صلاحیت‌ها چیست؟ دولت در اعمال صلاحیت‌های مستقل خود، تا چه حد در مقابل مجلس استقلال دارد؟ و در نهایت اینکه، مجلس تا چه اندازه و از چه طریقی می‌تواند در صلاحیت‌های مستقل دولت دخالت کند؟ برای ترسیم و تعیین حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس در مقابل صلاحیت‌های قوه مجریه، باید به تبیین هر کدام از این صلاحیت‌های مستقل حکومتی پرداخت. تعداد قابل توجه از قوانینی که تاکنون به تصویب رسیده‌اند، بدون در نظر گرفتن این صلاحیت‌های حکومتی بوده‌اند. در اغلب این قوانین، مجلس بر این باور بوده است که قوه مجریه به عنوان «مجری قانون»، صرفاً مکلف به اجرای این قوانین است. حال آنکه در اینگونه موارد، صلاحیت قوه مجریه، یک صلاحیت مستقل و مأخوذ از قانون اساسی است و نمی‌توان آن را به صلاحیت مبتنی بر قوانین عادی یا اجرای قوانین عادی تنزل داد و جزئیات مربوط به آن را در قوانین عادی تعیین نمود.

برای بررسی مسائل و مشکلاتی که اندکی از آنها ذکر شد نیازمند به کار علمی فراوان و تحلیل دقیق کارشناسی اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رویه مراجعی نظیر شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری و نیز بررسی تطبیقی سایر نظام‌های حقوقی هستیم. لذا اداره کل پژوهش معاونت حقوقی ریاست جمهوری بر آن شده تا با تحلیل دقیق اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تلاش نماید تا معیارهای نهفته در این اصول را استخراج و در قالب گزارش‌ها یا مقاله‌های جداگانه تدوین نماید.

مطالبی که در این کتاب گردآوری شده است، مربوط به اصول مختلفی از قانون اساسی است که اولاً ارتباط تنگاتنگی با مسأله روابط قوای مقننه و مجریه دارد، ثانیاً به بیان صلاحیت‌های مستقل قوه مجریه پرداخته است. بر این اساس، مطالب کتاب در چهار



بخش تنظیم شده است. در بخش اول، پس از بیان فزاینده‌ای از رهنمودهای امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری در خصوص جایگاه تقنین و اجراء، زوایای مختلف مسأله تفکیک قوا مورد بررسی قرار گرفته است و در ادامه اصل ۵۷ قانون اساسی در ارتباط با تفکیک قوای سه گانه، تحلیل و تفسیر شده است. در بخش دوم، اصول مربوط به تقنین مورد توجه قرار گرفته اند که اصول ۷۴ و ۷۵ در مورد لوایح قانونی، اصل ۷۱ در مورد محدودیت‌های مجلس در امر قانونگذاری و اصل ۸۵ در مورد مفهوم امر قانونگذاری در این مقوله قرار دارد. بخش سوم به اصول مربوط به نظارت اختصاص داده شده است و نظارت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳، نظارت بر بودجه اصل ۵۲ و نظارت مجلس شورای اسلامی در اصول ۸۸، ۸۹ و ۱۳۸ مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است. سرانجام در بخش چهارم، اصول مربوط به اجراء متشکل از اصل ۶۰ در مورد اعمال قوه مجریه، اصل ۱۲۶ در ارتباط با مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در خصوص امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور، اصل ۱۳۸ در ارتباط با اختیارات دولت در وضع آیین نامه مورد مطالعه قرار گرفته است.

## معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



بخش اول:

# کلیات

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

در این بخش، ابتدا جایگاه تقنین و اجرا در بیانات امام خمینی(ره) و مقام معظم رهبری در مناسبت‌های مختلف، ترسیم شده و سپس تصویر کلی از تفکیک، استقلال و توازن قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدست داده شده است. در واقع، ارایه این تصویر کلی برای پاسخ بدین پرسش است که تفکیک قوای حاکم و ارتباط بین آنها در قانون اساسی چگونه انعکاس یافته و آیا با دیگر نظام‌های سیاسی قابل مقایسه است. در ادامه بررسی فوق، اصل ۵۷ قانون اساسی به عنوان اصل راهنما در تفکیک قوا و ارتباط میان آنها تحلیل شده است.

# معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار اول:

### جایگاه امر تقنین و اجرا در بیانات امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری

امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری، در طول سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بنا به مناسبت های مختلف از جمله دیدار با نمایندگان دوره های گوناگون مجلس شورای اسلامی و اعضای هیأت دولت، معیارها و رهنمودهایی را در سخنرانی های خود برای اعضای قوه مجریه و قوه مقننه ارایه کرده اند که به نوبه خویش می تواند بر تصمیمات و نحوه تعامل این دو قوه تأثیرگذار باشد. در اینجا به بیان برخی از این رهنمودها پرداخته شده است.

#### ۱. بیانات امام خمینی (ره)

##### ۱-۱. لزوم هماهنگی مجلس و دولت برای حل مشکلات

این مجلس و محیط کشور در این دوره ایجاب می کند که مجلس و دولت هماهنگ شده تا بر مشکلات فائق آیند و هیچ یک از نهادهای جمهوری اسلامی خصوصاً مجلس و رئیس جمهوری و دولت برای یکدیگر و دیگران کارشکنی نکنند و خود را به طور جدی در خدمت اسلام و کشور در آورند.<sup>۱</sup>

##### ۱-۲. تعامل مجلس و دولت

در وضع کنونی مسائل را روی هم بسنجید و اگر چیزی به نظرتان ناروا بود با وضع گرفتاری های حاضر بسنجید و ببینید اگر شما به جای دولت بودید با چه قدرتی می

<sup>۱</sup> از پیام امام خمینی به نمایندگان مجلس شورای اسلامی. به نقل از: ادیانی، سید یونس، «مروری بر پیام های حکومتی امام خمینی در امر قانونگذاری»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات فرهنگی، ۱۳۸۶، ص ۲۶.



توانستید با مشکلات موجود مقابله کنید و بدانید که دولت روی هم رفته تا کنون به وضع خارق العاده ای خدمت کرده و نقایصی که هست مطمئناً اجتناب ناپذیر است و بالجمله لازم است که همه پشتیبان هم باشید تا بر حوادث پیروز شوید و با عملکرد دولت در این مدت کوتاه و خدمت های ارزنده او در سراسر کشور، باید گفت دولت موفق بوده است و باید به او مهلت داد که توفیق بیشتری به دست آورد و در کمبودها و نقصان های موجود باید او را یاری کرد و کمک های فکری و عملی نمود. کشور از همه است و با اتکا به قدرت ازلی و با کمک همه می توان به هر مشکلی غلبه کرد. انشاء الله تعالی.<sup>۱</sup>

### ۱-۳. عدم طرح مسائل فرعی

همه باید وجهه نظرمان را به آن مقصدی که داریم بکنیم. دنبال آن این مسائل را پیش بیاوریم. غفلت نکنیم از آن مسئله اصلی و برویم سراغ مسائل فرعی، این اصل از دستمان برود. آنکه من می فهمم این است، و آنکه من می خواهم از شما این است که همه دست به هم بدهید، این بار را به منزل برسانیم. حکومت مستقر وقتی پیدا شد، حکومت مستقر این کار را باید بکند. این امور یک اموری است که قانون باید برایش باشد.<sup>۲</sup>

### ۱-۴. منع تضعیف یکدیگر

اما بنا بر این نباشد که مجلس دولت را ضعیف کند و بنا بر این هم نباشد که دولت مجلس را ضعیف کند. تضعیف هریک تضعیف خودش هم است.<sup>۳</sup>

### ۱-۵. انتقاد سالم از دولت

انتقاد سالم و راهنمایی دولت در همه کارهایی که می خواهد انجام بدهد، این ها از اموری است که لازم است. اما اینکه خدای نخواست، اینکه بخواهید اثبات کنید مطلب

<sup>۱</sup> پیام امام خمینی به نمایندگان دوره دوم مجلس، به نقل از ادبانی، همان.

<sup>۲</sup> سخنرانی در جمع دانشجویان اصفهان راجع به عدم طرح مسائل فرعی، صحیفه نور، ج ۷، ص ۲۹۹.

<sup>۳</sup> سخنرانی امام (ره) در جمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مورخ ۵۹/۳/۴، صحیفه نور، ج ۱۲، ص ۳۴۷.



خودتان را راجع به دولت، بخواهید کارشکنی بکنید، دولت را به شکست وادار کنید، ملت را تضعیف کنید، دولت را تضعیف کنید، اسلام را به شکست برسانید. این یک مطلبی است که جلوش باید گرفته بشود.<sup>۱</sup>

## ۲. بیانات مقام معظم رهبری

### ۲-۱. حدود قانون

صمیمانه باید همکاری کنیم. هم دولت، هم مجلس، هر کدام در قانون حدودی دارند. البته بعضی از این حدود، واقعاً مشخص نیست. حقیقتاً بعضی از این خطوط، خطوط بارز و شاخصی نیست، که از عیوب قوانین ماست؛ باید ما این خطوط را مشخص کنیم. امروز نیاز کشور به همکاری است؛ یعنی نه در دولت باید انگیزه نافرمانی نسبت به مجلس پدید بیاید و وجود داشته باشد، نه در مجلس بایستی مطلقاً انگیزه اذیت کردن دولت، معطل کردن دولت وجود داشته باشد. بنابراین هر دو صمیمانه، به صورت واقعی، با ملاحظه جایگاه یکدیگر، بایستی به هم کمک کنند؛ این یک وظیفه بسیار مهمی است.<sup>۲</sup>

مُرّ قانون خیلی مهم است. البته شما اهل قانون هستید و می دانید که قانون زبان دارد؛ زبان قانون را باید دانست و حدود قانون را باید کشف کرد. گاهی اوقات کلمات و الفاظ برای بیان آن مغزها و محتوای حقیقی قانون کافی نیستند؛ قانون شناسی مثل شماها می تواند درک کند که واقعاً قانون چه دارد می گوید.<sup>۳</sup>

### ۲-۲. مرز اجرا و تقنین

در چارچوب همان حدود و اختیاراتی که قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی معین کرده است، اگر چنانچه در زمینه این اختیارات و این حدود بحثی وجود دارد، این بحث باید بیرون از محیط مجلس و در یک محیط میان قوه ای بحث شود.. مواردی را ما

<sup>۱</sup> سخنرانی امام در جمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۴/۴/۲۷، صحیفه نور، ج ۱۹، ص ۳۹۸.

<sup>۲</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار نمایندگان مجلس ۱۳۸۹/۳/۱۸.

<sup>۳</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۰/۱۲/۴.





دیدیم و پیش می‌آمد که مجلس آن را جزء حقوق خودش می‌دانست، قوه مجریه آن را جزء حقوق مجلس نمی‌دانست. خیلی خوب، این راه حل دارد. ما هم قانون اساسی داریم، هم خود قانون اساسی مفسر قانون اساسی را مشخص کرده، هم صاحب‌نظران و خبرگان حقوقی داریم؛ بنشینند این چیزها را مشخص کنند. در این چارچوب قانون بایستی صادر بشود و ماندگار، که یکی از اهمیت‌های قانون همین است که قانون هر روز با عوارض گوناگون تغییر پیدا نکند؛ یعنی قانونگذار ملاحظه خاطر جمعی مخاطب خودش را که مردم هستند، بکند. کسی می‌خواهد اقدامی بکند، کسی می‌خواهد سرمایه‌گذاری‌ای بکند، کسی می‌خواهد یک حرکتی انجام بدهد، کسی می‌خواهد یک رشته کاری را برای خودش انتخاب کند، خاطر جمع باشند که این قانون، قانونی نیست که امروز می‌آید، فردا با یک انگیزه دیگری عوض می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۲-۳. درک مقتضیات امر اجرا

اما آن چیزی که به شما می‌خواهیم عرض کنیم، این است که بنا را بر این بگذارید که با دولت همکاری بشود. دولت آن کسی است که توی میدان است. من هم توی مجلس بودم، مثل شماها نماینده بودم، هم توی دولت بودم؛ هر دو حالت را من درک کردم. خوب، بله، نماینده متوقع است که من زحمت می‌کشم، می‌نشینم قانون می‌گذارم، باید به این قانون عمل بشود؛ این حرف درستی است، حرف حقی است؛ اما دولت هم حرف حقی دارد؛ دولت می‌گوید من توی این سنگلاخ، توی این راه دشوار، توی این سربالایی نفسگیر، دارم با این همه بار می‌روم؛ یک جا گیر می‌کنم، کمکم کنید؛ سختگیری نکنید. دولت، آن عنصر وسط میدان است؛ وسط معرکه است. توی این دسته‌جات سینه‌زنی علمهایی حمل می‌شود - ظاهراً اینجاها به آن می‌گویند علم یا علامت؛ ما در مشهد به آن می‌گوئیم جریده، یعنی همین علامتهای بزرگ - که گاهی ده شاخه، دوازده شاخه است و خیلی هم سنگین است. این گردن کلفت‌های مشهد مأمور کشاندن این جریده بودند؛ خیلی هم سخت بود. یادم هست این جریده‌ها را توی بازار می‌آوردند. یک جایی از بازار بود که یک قدری وسیع‌تر هم بود؛ آنجا باید این را دور

<sup>۱</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس هشتم مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۱.



می زدند و نمایش می دادند و کارهایی می کردند. این یک نفری که داشت جریده را حمل می کرد، ده نفر، دوازده نفر از او پذیرایی می کردند: یکی عرقش را پاک می کرد، یکی آب توی دهنش می کرد، یکی خدا قوت می گفت، یکی گاهی شانه اش را مالش می داد.

کار اجرایی سخت است. من یادم هست افراد خدمت امام می رفتند، می گفتند که آقا فلان جا اشکال دارد، بازرگانی چنین شده. خوب، هر بخشی از کشور نابسامانی ها زیاد است و همیشه هم هست؛ آن روز هم بود، خیلی هم بود. می رفتند به امام شکایت می کردند. بنده دیده بودم یا از بعضی ها شنیده بودم که امام حرفها را گوش می کردند و بعد می گفتند آقا کار سخت است. واقعش هم همین است. کار توی برنامه ریزی و روی کاغذ و چارت و نمودارهای گوناگون و فلان یک معنا دارد، اما کار در میدان عمل یک معنای دیگری دارد. همانی که انسان روی کاغذ خیلی راحت می کشد، در عمل خیلی سخت است.

این کالکهای جنگ را می آوردند توی اتاق بنده، دوستان دست اندرکار در مسائل جنگی هم جمع می شدند؛ فرماندهان جنگ توضیح می دادند که نقشه عملیات این است، از اینجا می رویم اینجا. من می دیدم بعضی از دوستان ما نگاه می کردند، می گفتند عجب، اینکه خیلی کار آسانی است. این یک خط کوتاه مثلاً به قدر نصف چوب کبریت، حرکت است. خوب، این نصف چوب کبریت، یعنی مثلاً فرض کنید ده کیلومتری که بناست چند هزار نفر در اینجا درگیر بشوند و تعداد خیلی زیادی کشته و مجروح بشوند. روی نقشه، نصف چوب کبریت راه است و به نظر می رسد زحمتی هم ندارد؛ اما در عمل سخت است. غرض، مشکل است؛ باید با دولت مدارا کرد.<sup>۱</sup>

## ۲-۴. اهمیت قانون

قانون را اهمیت بدهید. قانون - وقتی که با ساز و کار قانون اساسی پیش رفت - حتمیت و جزمیت پیدا می کند. ممکن است همان مجلس یا دولت یا دیگران مقدماتی فراهم کنند که آن قانون عوض بشود - با طرحهایی که در مجلس می آید، با لویحی

<sup>۱</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۸۸/۴/۳



که دولت می‌دهد، با تصمیم‌سازیهایی که در بخشهای مختلف انجام می‌گیرد - عیبی ندارد؛ اگر قانون نقص دارد، ضعف دارد و غلط است، عوض بشود؛ اما تا مادامی که قانون، قانون است، حتماً بایستی به آن عمل بشود و به آن اهمیت داده بشود. من این را تأکید می‌کنم. در بخشهای مختلف همین جور است. ممکن است یک چیزی را شما معتقد باشید که روال قانونی‌اش درست طی نشده، یا متصدی این کار قوه‌ی مجریه نیست؛ وقتی که قانون مجلس - با همان ساز و کار قانون اساسی - به دولت ابلاغ شد، قوه‌ی مجریه باید آن را قانون بداند. حالا اگر چنانچه ضعف یا چیز دیگری وجود دارد، عوامل دیگری وجود دارد که اگر قانون مشکلاتی دارد، بایستی آن را از بین ببرند؛ چه در خود مجلس، چه در شورای نگهبان و از این قبیل. به قانون اهمیت بدهید.<sup>۱</sup>

## ۲-۵. ویژگی‌های قانون

همانطور که عرض کردیم، این قانونی که شما دارید تنظیم می‌کنید، در واقع نرم‌افزار حرکت عظیم این کشور است؛ دوستان خیلی بایستی وقت بگذارند. قانون باید جامع باشد، باید کامل باشد، باید ماندگار باشد، باید کارشناسی شده باشد، باید گره گشا باشد، باید ناظر به مشکلات زندگی مردم باشد. نمی‌گوییم قانونی که برای کوتاه‌مدت یک گره‌ی را باز می‌کند، لازم نیست، چرا؛ بعضی از قوانین هست که یک گره کوتاه‌مدت را باز می‌کند، چاره‌ای هم نیست، بایستی این قانون گذاشته شود - اینجور قوانین هم داریم - لیکن طبع اکثری و طبیعی قوانین این است که ماندگار، قابل تطبیق با شرایط گوناگون، مفید، صریح، شفاف و غیر قابل تأویل باشد.

قانون تحت تاثیر نفوذ این و آن هم نباید قرار بگیرد. ما در مجالس قانونگذاری دنیا شنیدیم - شاید حالا یک مواردی هم در بین خودمان دیده شده است، نمی‌توانیم بکلی بگوییم نبوده است - که گاهی برای اینکه منفعت یک کسی یا یک کسان معدودی تامین بشود، با عجله تمام یک قانونی در یک مجلسی از مجالس دنیا گذشته است و بعد که آن غرض حاصل شده است، به فاصله مدت کوتاهی - چند ماه - آن قانون نسخ شده! از این قبیل موارد داشته‌ایم.

<sup>۱</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس جمهوری و اعضای هیئت دولت مورخ ۸۷/۶/۲.



خیلی بایستی مراقبت کرد که قانون تحت نفوذ افراد متنفذ قرار نگیرد. اینکه گفته می‌شود که در جمهوری اسلامی خوب است نمایندگان محترم در تبلیغات و در تلاش‌ها و فعالیت‌های انتخاباتی‌شان کمک مالی از بعضی از مراکز دارای طمع قبول نکنند، به خاطر این است؛ چون بالاخره کمک کردن با طمع، مشکلات اینجوری را به دنبال سر می‌آورد. نماینده مجلس این استقلال را که قانون اساسی به او داده است، خدا به او داده است، این قدرت تصمیم‌گیری و انتخاب را خیلی باید اهمیت بدهد؛ این چیز مهمی است، چیز بزرگی است، این را نمی‌شود با چیزهای کوچک معامله کرد.<sup>۱</sup>

## ۲-۶. حمایت از امر اجرا

بنده همیشه از دولتها حمایت کرده‌ام؛ امام هم (رضوان الله تعالی علیه) در هر برهه‌ای، از دولتها و رؤسای قوه مجریه و مسئولین دولتی حمایت می‌کردند. دلیلش هم واضح است. چون عمده بار اداره مدیریت کشور بر عهده قوه مجریه است و نظام باید از قوه مجریه، از رئیس‌جمهور، از مسئولین و از وزرا، حمایت کند. امام هم حمایت می‌کردند. بنده هم در دوره‌های گذشته همیشه حمایت می‌کردم. منتها خوب، این خصوصیتی که عرض کردیم، موجب بشود که انسان گرم‌تر حمایت کند و در این قدردانی و حمایت، دلگرم‌تر اقدام کند.<sup>۲</sup>

در مسئله قانون - که حالا محل کلام هم هست - دو طرف با همدیگر گفتگوهایی می‌کنند. از یک طرف این حرف درست است که دولت باید به قانون عمل کند - یعنی آنچه که شکل قانونی گرفت، وظیفه است که دولت عمل کند - از آن طرف دیگر قانونگذار باید نقش مدیر اجرایی را در نظر بگیرد. اجرا کار سختی است. کسانی از شماها خودشان مجری بودند، وزیر بودند، یا در بخشهای مختلف اجرایی حضور داشتند؛ اجرا خیلی فاصله دارد با طراحی اجرا، با آن طرحی که باید انسان تهیه کند تا اجرا شود. بنابراین باید به واقعیت‌ها توجه داشت. دولت، آن عنصر وسط گود است که می‌خواهد کارها را انجام دهد. باید ما کار دولت را تسهیل کنیم. باید ما کار دولت را

<sup>۱</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس هشتم ۱۳۸۷/۳/۲۱.

<sup>۲</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس‌جمهوری و اعضای هیئت دولت مورخ ۸۷/۶/۲.



رعایت کنیم. درست است که دولت باید به قانون عمل کند، این هم درست است که مجلس باید کاری کند که دولت بتواند به قانون عمل کند؛ و آلا اگر فرض کنیم یک تکلیفی بر دوش دولت گذاشتیم، اعتبارش را تصویب نکردیم، خوب، این نمی‌شود؛ اینها مشکلات دارد. یا فرض بفرمائید دولت لایحه‌ای را به مجلس می‌آورد - که دولت طبعاً با توجه به امکاناتش، با توجه به قدرت خودش، با توجه به موجودی کشور و زمینه‌های مساعد، این لایحه را تنظیم کرده - بعد در مجلس تصرفاتی در این لایحه می‌شود که به کلی یک چیز دیگری از آب در می‌آید. غالباً دولتی‌ها از این جهت به ما گله میکنند. بنده هم دستم در کار است. من، هم در دولت، هم در مجلس بوده‌ام، می‌دانم چه جوری میشود عمل کرد و چه جوری می‌شود درستش کرد و چگونه می‌شود یک جور دیگر عمل کرد. باید به این نکات توجه شود. واقعاً باید صمیمانه کار کنند. این دیگر مربوط به خط و خطوط سیاسی هم نیست.<sup>۱</sup>

#### ۷-۲. نگاه یکپارچه و کلان دولت و مجلس به برنامه پنجم<sup>۲</sup>

حالا این برنامه پنجم در دست ملاحظه و بررسی مجلس است و امیدواریم که همکاری واقعی بین دولت و مجلس انجام بگیرد. اگر چنانچه فرض کنیم که دولت یک چیزی را تهیه کرده و بر همان اساس هم پافشاری دارد، مجلس هم تغییرات اساسی‌ای روی این بدهد، انسجام برنامه به هم می‌خورد. یا اگر فرض کنیم که تغییراتی در برنامه پنجم صورت بگیرد که این تغییرات ناشی از نگاه یکپارچه و نگاه کلان به کشور نباشد، بلکه ناشی از نگاه به یک بخش یا نگاه به یک منطقه باشد، باز هم انسجام برنامه به هم می‌خورد. انسان وقتی بخشی یا منطقه‌ای نگاه کند، یک چیزهایی به نظر او بزرگ و درشت می‌نماید. واقعاً هم همین جور است، نیاز هم واقعی است؛ اما وقتی که انسان با نظر مجموعی نگاه می‌کند، همان نیازی که در جای خود درشت هم هست، می‌بینیم رنگ می‌بازد و کوچک می‌شود؛ چون در مقایسه با بقیه کارهایی که باید انجام بگیرد و امکانات محدودی که هست، طبعاً این نیاز نمی‌تواند اولویت داشته باشد. باید اینجوری

<sup>۱</sup> سخنرانی مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۸.

<sup>۲</sup> بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۸۹/۶/۸



به برنامه نگاه کرد. نباید نگاه بخشی یا نگاه موضعی و محلی و منطقه‌ای بر برنامه حاکم باشد.

حالا این از آن طرف بود؛ از این طرف هم آن چیزی را که دولت تهیه کرده و داده، قابل تغییر و نقد بدانند. باید جوری بشود که هم مجلس، هم دولت از جایگاهی که خودشان را در آن قرار داده‌اند، انعطاف داشته باشند؛ بتوانند حرکت کنند که به هم برسند تا برنامه، برنامه منسجمی از آب در بیاید که مورد اتفاق دولت و مجلس باشد تا عملی شود.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار دوم:

### تحلیل تفکیک، استقلال و توازن قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

#### ۱. تفکیک امر سیاسی از امر تقنینی

دوگانگی سیاست و اداره<sup>۱</sup> بدون شک لغزنده‌ترین مفهوم و منازعه فکری در حقوق اداری و علوم اداری است. در نظر عده‌ای از متخصصان امر، این دو مفهوم کاملاً دو مفهوم جداگانه از همدیگر می‌باشند، حال آنکه در نظر عده‌ای دیگر، کاملاً برعکس، این دو مفهوم ایفاد کننده مفهومی ممتزج‌اند.

علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی دولت را، از جهت اینکه برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند، از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرده‌اند؛ برای مثال اعمال حقوقی دولت از نظر هدف و غایت، به اعمال سیاسی و اداری، از نظر محتوا و ماهیت، به اعمال قانونگذاری، قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صوری به اعمال یکجانبه (ایقاع) و دو جانبه (عقد) تقسیم شده است.<sup>۲</sup> چنین به نظر می‌رسد که متعلق این اعمال، تعیین کننده وصف این اعمال است، بدین معنا که امر سیاسی که متعلق عمل سیاسی است، صفت سیاسی را به عمل دولت اعطاء می‌کند. بنابراین، بایستی به بررسی چیستی امر سیاسی و تفاوت آن با امر اداری پرداخت. از آنجا که دیگر تقسیم‌بندی‌ها در حیطه مطالعه حاضر نمی‌گنجد از بررسی آنها صرف‌نظر شود. در ابتدای سخن بایستی به نکته مهمی عطف توجه نمود و آن اینکه هر چند که مقامات سیاسی و اداری دارای وظایف مشابه هستند اما جنبه‌ها و زمینه این وظایف متفاوت است. از دید یک شهروند، اداره به سختی قابل تفکیک از حکومتی است که آن را هدایت می‌نماید و اداره بایستی از آن تبعیت کند. اداره یکی از ارکان قدرت

<sup>۱</sup> The Politics-Administration Dichotomy

<sup>۲</sup> طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱، ص ۲۷۶.



است که عنصر به حرکت درآورنده آن یا ماشین محرک حکومت محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> متخصصان حقوق اداری، تعاریف متعددی برای امر اداری و امر سیاسی متذکر شده‌اند و معیارهای بسیار متفاوتی را برای تمیز این دو امر از یکدیگر ارائه داده‌اند.

عده‌ای معتقدند: امر اداری عبارت است از تصمیمات و اقداماتی که در جهت اعمال و اجرای تصمیمات سیاسی از طریق مقامات واسط یا زیردست یعنی مقامات اداری اتخاذ می‌گردد. بنابراین، امر اداری دارای دو ویژگی است: ۱- در راستای اجرای تصمیمات جزئی است ۲- توسط مقامات واسط یعنی مقامات اداری اتخاذ می‌شود. در نظر اینان امر سیاسی امری است که از طریق عالی‌ترین مقامات کشور در سطح کلی و برای جهت دادن به زندگی در جامعه و نحوه حکومت کردن نسبت به آن تصمیم‌گیری می‌شود. بنابراین امر یا تصمیم سیاسی دارای دو ویژگی است: ۱- تصمیم باید خط‌مشی-ساز باشد. ۲- توسط عالیترین مقامات کشوری اتخاذ شده باشد.

گرچه امر اداری و سیاسی هر دو از امور عمومی هستند، اما تفاوت از یکدیگر می‌باشند و در مقایسه آنها نظرات متضادی از جانب علمای سیاسی و اداری ابراز شده است. «عده‌ای چون هانری فایول دانشمند فرانسوی علم اداره معتقد است که عمل اداری چیزی جز اجرای جزئی امر سیاسی نیست و دنباله آن است، لذا اداره، جزء سیاست می‌باشد (نظریه وحدت اداره و سیاست).

در ایالات متحده آمریکا در نزاعی بین موافقان و مخالفان نظریه جدایی اداره از سیاست، ویلسون چنین اظهار نظر نمود: اجرای منظم قوانین و اجرای خاص هر مرحله از قانون (قاعده عام مربوط به زندگانی همگانی) یک عمل اداری است، مثلاً تشخیص و جمع‌آوری مالیاتها، دار زدن یک شخص محکوم به مرگ، حمل و تحویل محمولات پستی، سربازگیری در ارتش همگی از اعمال اداری هستند، اما قوانین عمومی که مبنا و مستند اجرای این اعمال است و نیز طرحهای عمومی حکومت از اعمال اداری نمی‌باشند.

ویلبوی دانشمند دیگر آمریکایی عمل اداری را متمایز از عمل سیاسی می‌داند، نه به این معنا که سیاست جنبه وضع قاعده کلی دارد و اداره جنبه اجرای جزئی و موردی آن

<sup>۱</sup> امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، ج. ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۶، ص ۳۰.





(اداره در طول و دنباله سیاست) بلکه جدایی آنها به این معنی است که اداره یک فعالیت مستقل است، فعالیتی در عرض هر یک از قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه. به تعبیر او قوه اداری، قوه چهارم محسوب می‌گردد.

استدلال ویلویی این بود که بر خلاف تصور خیلی‌ها، مفاهیم «اجرا» و «اداره» مترداف نیستند زیرا لازمه اجرا کردن قوانین، اداره کردن است و اداره کردن مفهومی عام دارد و دلالت بر کاری می‌کند که در بطن عمل، گرداندن واقعی امور حکومت می‌باشد، بدون توجه به اینکه مربوط به کدامیک از شعب سه گانه حکومتی (مقننه، قضائیه و مجریه) باشد. لذا عمل اداری در معنای عام شامل فعالیت‌هایی چون اداره امور قوه مقننه، اداره امور قوه قضائیه و اداره امور قوه مجریه و به طور کلی اداره امور اداری یعنی تنظیم و تنسيق امور حکومت می‌شود.

بنابر استدلال مزبور وقتی که قوه مقننه به وضع قانون مبادرت می‌ورزد، یک عمل سیاسی انجام می‌دهد، اما اقدامات و تشریفات و فعالیت‌های مربوط به این امر ماهیت اداری دارند و کار تصویب یک قانون توسط نمایندگان مجلس درست مشابه و همانند کار هیأت مدیره یک شرکت خصوصی و دولتی می‌باشد.

اثر حقوقی و عملی تفکیک سیاست از اداره در نظام سیاسی، اداری، حقوقی ایالات متحده این است که فعالیت‌های اداری، مستقل و بی طرفانه بوده و باید به دور از ملاحظات سیاسی باشند و مقامات سیاسی از مداخله در امور اداری اجتناب ورزند و اصل شایستگی کارکنان ملاک عمل قرار گیرد.

اما در فرانسه اعتقاد بر آن است که: اولاً: قانونگذاری یک عمل سیاسی است که ماهیت عمومی، غیر شخصی و انتزاعی دارد و قانون یک قاعده کلی و عمومی و مجرد و غیر شخصی است، در صورتیکه امر اداری به معنی اجرای منظم و مستمر و جزئی همین قاعده و قانون است. لذا از دو جهت بین امر اداری و امر سیاسی تقنینی تفاوت وجود دارد: یکی از جهت سازمانی به این تعبیر که قوه مقننه یک سازمان سیاسی است و واضع و خالق قانون است در صورتی که اداره یک سازمان اداری است و وظیفه اجرای آن را بر عهده دارد، پس بین (وضع قانون) و (اجرای همان قانون) تفاوت بسیار است.

تفاوت دیگر از جهت ماهوی (مادی) است، به این معنا که (قانون) افاده کل و عام می‌کند ولی عمل اداری افاده جزء می‌نماید یعنی اجرای جزء جزء قانون.

### نتیجه

با عمل قانونگذاری است که می‌توان سازمان اداری را بوجود آورد و سازمان و عمل اداری ناشی از قانون است و عکس آن صحیح نیست. پس عمل تقنینی موضوعی است اصلی ولی عمل اداری موضوعی است فرعی و ثانوی.

ثانیاً: عمل اداری متفاوت از عمل سیاسی قوه مجریه است زیرا بعضی از اعمال مقامات قوه مجریه جنبه سیاسی دارند مانند روابط با قوه مقننه، روابط با ممالک خارجی، روابط بین‌المللی، ولی بعضی دیگر جنبه اداری دارند مانند وضع آئین‌نامه اجرایی ناظر بر طرز اجرای قوانین.<sup>۱</sup>

عده‌ای نیز بر این اعتقادند که «اداره ابزار مقامات سیاسی است»<sup>۲</sup>، ولی به نظر می‌رسد که چنین نیست، زیرا اگر اداره ابزار مقامات سیاسی باشد، سیستم تاراج بر اداره حاکم خواهد شد و با تغییر هر دولت، اداره نیز دچار تلاطم خواهد شد. از آنجا که «وظایف اداره همان وظایف دولت است»<sup>۳</sup> به دلیل اینکه هسته اصلی و فلسفه وجودی اداره، ارایه خدمت عمومی محسوب می‌شود<sup>۴</sup> و از آنجا که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایفی بر عهده دولت قرار داده شده است که جزء خدمات عمومی است و دولت موظف شده است که این گونه خدمات و امکانات را برای افراد جامعه تأمین نماید<sup>۵</sup>، این امر بیانگر این نکته است که فلسفه وجودی دولت و دستگاه دولتی در حقوق اداری ایران ارایه خدمات عمومی است.<sup>۶</sup>

<sup>۱</sup> انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۴، صص ۴۸-۴۶.

<sup>۲</sup> امامی، همان، ص ۳۰.

<sup>۳</sup> امامی، همان، ص ۳۲.

<sup>۴</sup> البته لازم به یادآوری است که اداره، ناچار است در انجام بعضی از وظایف خود متوسل به قدرت عمومی شود، که از آن اعمال به اعمال حاکمیتی اداره یاد می‌شود.

<sup>۵</sup> نگاهی به اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۳، ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی، مثبت این ادعاست.

<sup>۶</sup> امامی، همان، ص ۳۵. در حقوق اداری فرانسه نیز از خدمت عمومی به مثابه روح حقوق اداری فرانسه یاد می‌شود. بنگ:

Bell, John & Bayron, Sophie & Whittaker, Simon, *Principles of French Law*, New York, Oxford University Press, 1998, pp. 167



با اندک دقت در مفهوم خدمت عمومی می‌توان به این نتیجه رسید که پایه‌ای‌ترین و اصلی‌ترین هسته خدمت عمومی، همان منفعت عمومی است. بنابراین، منفعت عمومی یعنی رفاه و آسایش واقعی بیشترین تعداد مردم بالاترین هدفی است که باید به دنبال آن بود.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، چنانچه می‌دانیم، خود مفهوم خدمت عمومی، مفهوم بیطرف و خالی از هر نوع ایدئولوژی است<sup>۲</sup> و بایستی مستقل از مقامات سیاسی و امیال آنها باشد. در دنیای مدرن، نقش اولیه حکومت این نیست که رفتار مردم را از طریق مقررات گذاری و تصویبنامه راهنمایی کند، بلکه نقش دولتها کاملاً عوض شده است - هر چند که نمی‌توان نقش آنها را در سوق دادن جامعه به سمت و سوی خاصی نادیده انگاشت - دولتها در حال حاضر به اتفاق گروهها و سازمانهای خصوصی و غیر انتفاعی در جهت یافتن راهکارهایی برای حل مسائلی که جامعه با آن روبرو است فعالیت می‌کنند.<sup>۳</sup> بنابراین اداره بیش و پیش از آنکه در خدمت حکومت باشد، بایستی در خدمت دولت باشد.<sup>۴</sup> این بدین معناست که مستخدم عمومی، باید متعهد به مفهوم نفع عمومی و در پی آن خدمت عمومی باشد و نه متعهد به امیال فلان نماینده یا وزیر (در مقام سیاسی)، هر چند که مستخدم عمومی را گریز و گزیری از سیاست نیست، همچنان که ماهی را از آب.<sup>۵</sup> شاید بتوان گفت که اصلی‌ترین روش پی بردن به اینکه آیا مستخدمان عمومی که فراهم کننده خدمات عمومی هستند، به مفهوم خدمت عمومی پایبندند یا نه، این است که با تغییر وزیران، پایبندی آنها نیز به وزیر جدید به مانند وزیر قبلی مستدام باشد.<sup>۶</sup>

<sup>۱</sup> Kelly, J. M., *A Short History of Western Legal Theory*, New York, Clarendon Press. Oxford, 1993, p. 284.

<sup>۲</sup> Impartiality/ Neutrality

<sup>۳</sup> Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant, "The New Public Service: Serving Rather than Steering", in *Public Administration Review*, November/ December 2000, Vol. 60, No. 6. P. 553.

<sup>۴</sup> از دیگر اماره‌هایی که ناظر بر ادعای فوق می‌باشند، اصول حاکم بر خدمات عمومی است، که عبارتند از: اصل تساوی، اصل ثبات یا استمرار، اصل انطباق و اصل تقدم. از اینجاست که می‌توان به ارتباط دولت در معنی State، خدمت عمومی و اداره پی برد.

<sup>۵</sup> See: Keating, Michael, "The Public Service: Independence, Responsibility and Responsiveness", in *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 1999, p. 44.

<sup>۶</sup> Keating, *Ibid*, p. 44



در یک سطح می‌توان ابراز داشت که تصمیم‌گیری در مسائل مربوط به خدمات عمومی و همچنین در خصوص سیاست‌گذاری در بسیاری از جنبه‌های زندگی عمومی به جای آنکه حالتی عمودی از بالا به پایین داشته باشد، برعکس این روند بایستی از پایین به بالا صورت گیرد، به این معنا که تصمیم‌گیرندگان اصلی عرصه سیاست نیز در نگاه کلی همان مقامات اداری باشند که با گردآوری اطلاعات در زمینه‌های مختلف از امور کشوری می‌توانند به تصمیمات مقامات سیاسی جهت خاصی دهند. با این حال، حتی با استعانت از مفهوم خدمت عمومی نیز نمی‌توان تفکیک دقیقی بین حدود اختیارات قوه مقننه در قبال امور اجرایی قائل شد. چه بسا دوايت والدو به درستی اذعان داشته بود که ثنویت یا دوگانگی سیاست و اداره هنگامی که در مبحث تفکیک قوا به کار می‌رود، در مورد اینکه این اختیارات به چه ارگانهایی باید واگذار شوند و یا ارتباط مطلوب بین این ارگانها چگونه باید باشد، ساکت است.<sup>۱</sup>

## ۲. مبانی تفکیک قوای مقننه و مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

برای ترسیم حدود صلاحیت قوای مقننه و مجریه ابتدا باید شمایی از اصول قانون اساسی به دست داد. در این راستا، باید اصولی را که به تجویز صلاحیت برای قوه مقننه اختصاص داده شده‌اند از اصول مربوط به صلاحیت قوه مجریه از یکدیگر تفکیک نمود تا امکان تحلیل دقیق‌تر اصول وجود داشته باشد. از این رو، در این گفتار ابتدا به تشریح صلاحیت‌های قوه مقننه (۱) و سپس صلاحیت‌های قوه مجریه (۲) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

### ۲-۱. صلاحیت‌های قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

صلاحیت قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به دو گونه در نظر گرفته شده است: صلاحیت عام (اصل ۷۱) و صلاحیت خاص قانونگذاری که با تعیین مصادیق در موارد خاص وجود دارد. در اصل ۷۱ صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای

<sup>1</sup> Svava, James H., "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship", in *Public Administration Review*, January/ February 2008, p. 47.



اسلامی با عبارت « در عموم مسائل » به صورت عام در نظر گرفته شده است. صورت مذاکرات مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که این اصل محصول خوش‌بینی بیش از اندازه به مجلس شورای اسلامی در مقابل بدبینی نمایندگان به دولت بوده است.

البته باید اذعان داشت که صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ از استثنا مصون نمانده است. برای مثال، در اصل ۱۰۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون مربوط به تعداد، شرایط و کیفیت انتخاب خبرگان و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان و همچنین تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است. افزون بر آن، مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، تهیه و تصویب مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام در صلاحیت اعضای آن است که باید به تایید مقام معظم رهبری برسد. در امور فوق، اصولاً مجلس شورای اسلامی فاقد صلاحیت برای وضع قواعد حقوقی است.

در کنار این صلاحیت عام، مصادیق فراوانی از امور تقنینی در اصول قانون اساسی به چشم می‌خورد که صلاحیت مجلس شورای اسلامی را در این خصوص در دو گروه می‌توان بررسی نمود: نخست صلاحیت وضع قانون که قانون اساسی به صراحت مجلس شورای اسلامی را موظف به وضع قانون در اصل مورد نظر نموده است و دوم اموری که صرفاً باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

در گروه نخست، یعنی اموری که مجلس شورای اسلامی باید قانون وضع نماید، اصول زیر قابل توجه هستند:

۱. شرایط، حدود و کیفیت دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر (اصل ۸)
۲. موارد نقض حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص (اصل ۲۲)
۳. تفصیل موارد مربوط به آزادی نشریات و مطبوعات (اصل ۲۴)
۴. موارد تجسس و استراق سمع (اصل ۲۵)
۵. موارد دستگیری شهروندان (اصل ۳۲)
۶. موارد تبعید یا اقامت اجباری شهروندان (اصل ۳۳)
۷. تعیین مجازات و نحوه اجرای آن (اصل ۳۶)

۸. تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد (اصل ۴۴)
۹. نحوه مدیریت و به کارگیری انفال و ثروت‌های عمومی (اصل ۴۵)
۱۰. تعیین ضوابط مربوط به مالکیت شخصی (اصل ۴۷)
۱۱. تعیین میراث مالیات و موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف آن (اصل ۵۱)
۱۲. تعیین ترتیب تهیه بودجه و تغییر آن (اصل ۵۲)
۱۳. تعیین نحوه پرداخت‌های دولت از حساب‌های خزانه‌داری کل در حدود اعتبارات (اصل ۵۳)
۱۴. تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصل ۶۴)
۱۵. تعیین موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات شوراهای اسلامی (اصل ۷۱)
۱۶. شرح و تفسیر قوانین عادی (اصل ۷۳)
۱۷. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان شوراهای اسلامی، حدود وظایف، اختیارات و سلسله مراتب شوراهای اسلامی (اصل ۱۰۰)
۱۸. تعیین نحوه تشکیل و وظایف شورای عالی استان‌ها (اصل ۱۰۱)
۱۹. تعیین چگونگی تشکیل شوراهای صنفی و حدود وظایف و اختیارات آنها (اصل ۱۰۴)
۲۰. تعیین نحوه برگزاری انتخابات ریاست جمهوری (اصل ۱۱۶)
۲۱. تعیین انجمن نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری پیش از تشکیل شورای نگهبان (اصل ۱۱۸)
۲۲. تعیین تعداد وزیران و حدود اختیارات آنان (اصل ۱۳۳)
۲۳. تعیین نحوه ترفیع درجه نظامیان و سلب آن (اصل ۱۴۹)
۲۴. تعیین نحوه استخدام قضات، عزل و نصب آنها و تغییر محل ماموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنها (اصل ۱۵۸)
۲۵. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها (اصل ۱۵۹)
۲۶. تعیین صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی (اصل ۱۶۳)



۲۷. تعیین ضوابط کلی نقل و انتقال دوره‌ای قضات (اصل ۱۶۴)
۲۸. تعیین نحوه انتخاب، شرایط و اختیارات هیئت منصفه (اصل ۱۶۸)
۲۹. تعریف جرم سیاسی (اصل ۱۶۸)
۳۰. تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳)
۳۱. تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)
۳۲. تعیین خط مشی و ترتیب اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر آن (اصل ۱۷۵)
۳۳. تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)
- در گروه دوم، اموری قرار می‌گیرند که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند:
۱. تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی (اصل ۷۷)
  ۲. تصویب تغییر در خطوط مرزی (اصل ۷۸)
  ۳. تصویب محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری و تمدید آن (اصل ۷۹)
  ۴. تصویب گرفتن یا دادن وام یا کمک‌های بلا عوض داخلی یا خارجی از طرف دولت (اصل ۸۰)
  ۵. تصویب استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت (اصل ۸۲)
  ۶. تصویب انتقال به غیر بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد (اصل ۸۳)
  ۷. تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی یا وابسته به دولت (اصل ۸۵)
  ۸. تصویب صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در موارد مهم داخلی و در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد (اصل ۱۳۹)
  ۹. تصویب تشکیل محاکم نظامی و نحوه رسیدگی آنها (اصل ۱۷۲)



## ۲.۲. صلاحیت‌های قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در کنار اصول فوق، اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به تبیین حدود صلاحیت‌های قوه مجریه پرداخته‌اند که عبارتند از:

۱. اعمال قوه مجریه ( اصل ۶۰ )
۲. صلاحیت تقدیم لوایح قانونی به مجلس شورای اسلامی ( اصل ۷۴ )
۳. حفظ درآمدها و هزینه‌های سالیانه دولت ( اصل ۷۵ )
۴. مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی ( اصل ۱۱۳ )
۵. اختیار رئیس‌جمهور در تعیین معاون اول و معاونین خویش ( اصل ۱۲۴ )
۶. امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و نیز امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی ( اصل ۱۲۵ )
۷. مسئولیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور ( اصل ۱۲۶ )
۸. اختیار رئیس‌جمهور در تعیین نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص ( اصل ۱۲۷ )
۹. تعیین سفیران و امضای استوارنامه‌ی آنها و پذیرش سفیران کشورهای دیگر ( اصل ۱۲۸ )
۱۰. اعطای نشان‌های دولتی ( اصل ۱۲۹ )
۱۱. اختیار رئیس‌جمهور در انتخاب وزرا ( اصل ۱۳۳ )
۱۲. مسئولیت رئیس‌جمهور در نظارت بر کار وزیران ( اصل ۱۳۴ )
۱۳. مسئولیت رئیس‌جمهور در اتخاذ تدابیر لازم برای هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت ( اصل ۱۳۴ )
۱۴. اختیار رئیس‌جمهور در تعیین برنامه و خط مشی دولت و اجرای قوانین با همکاری هیئت وزیران ( اصل ۱۳۴ )
۱۵. اختیار رئیس‌جمهور در عزل وزیران ( اصل ۱۳۶ )
۱۶. اختیار وضع تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه ( اصل ۱۳۸ )





۱۷. اختیار هیئت وزیران در صلح دعاوی غیر مهم داخلی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری (اصل ۱۳۹)

برخی از قوانین اساسی به دلایل تاریخی و غیر آن به صراحت در مقام تقسیم صلاحیت‌های هنجارسازی (وضع قواعد حقوقی) بین قوای مقننه و مجریه قرار گرفته است. در این راستا می‌توان از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مواد ۳۴ و ۳۷ را مثال زد که همراه با شمارش حوزه‌های اختصاصی پارلمان در وضع قواعد حقوقی، صلاحیت وسیع هنجارسازی را برای دولت شناسایی کرده است. اما به نظر می‌رسد که قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام تقسیم صلاحیت هنجارسازی میان قوای مقننه و مجریه نبوده است. در واقع، امور اجرایی به معنای حوزه اختصاصی دولت ( ممنوعیت ورود مجلس به آن حوزه) برای وضع قواعد حقوقی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریف نشده است.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار سوم:

### اصل ۵۷ قانون اساسی و لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه

#### چکیده

یکی از مباحث مرتبط با موضوع تفکیک قوا، بحث لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا در برابر یکدیگر است. با وجود بحث‌های گسترده‌ای که در کتاب‌های حقوق اساسی در خصوص دلایل، شیوه‌ها و سازوکارهای تفکیک قوا صورت گرفته است، به موضوع لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا توجه چندانی نشده است. شناسایی لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا از آن رو حائز اهمیت است که می‌تواند دید روشن‌تری از نظام تفکیک قوا را در یک رژیم سیاسی ترسیم کند. همچنین یافتن این لوازم و شاخصه‌ها، به خصوص در آراء مراجعی که به عنوان مفسر قانون اساسی شناخته می‌شوند، می‌تواند در موارد اختلاف، به حل مشکل کمک کند. نوشتار حاضر سعی دارد تا به طور مختصر، به برخی از لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه در برابر قوه مقننه با تأکید بر آراء شورای نگهبان اشاره کند. این روش ضمن به دست دادن معیارهای عینی از لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه در برابر قوه مقننه، به دلیل پویایی خود، می‌تواند راه را برای مباحثه‌های بیشتر در خصوص لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا هموارتر کند.

#### ۱. مقدمه

بحث از استقلال و تفکیک قوا، همواره یکی از مهمترین مباحث در حوزه حقوق عمومی و به طور خاص حقوق اساسی بوده است. در منابع مختلف، دلایل و ضرورت تفکیک قوا مورد اشاره قرار گرفته است. دلایلی مانند جلوگیری از تمرکز قدرت، تضمین آزادی‌های مشروع شهروندان، تقسیم امور و وظایف حکومتی جهت انجام بهتر وظایف و عدم امکان مداخله مستقیم قوا در امور یکدیگر را می‌توان به عنوان مهمترین



دلایل تفکیک قوا ذکر کرد. با این وجود، از مفهوم و ایده تفکیک قوا برداشت‌های مختلفی وجود دارد و این امر منجر به آن شده است که کشورهای مختلف، با توجه به نوع نظام سیاسی خود، مدل خاصی از شیوه تفکیک قوا را بپذیرند؛ به طوریکه نظام‌های ریاستی و پارلمانی از حیث مدل تفکیک قوا با یکدیگر متفاوتند. یکی از سؤال‌هایی که همواره در بحث استقلال قوا مطرح است این است که منظور از استقلال قوا چیست؟ آیا قوا می‌توانند به طور کامل از هم مستقل باشند؟

چنین سؤال‌هایی از آن رو حائز اهمیت است که در منظومه حقوق اساسی، علاوه بر مفهوم استقلال قوا، مفهوم یا مفاهیم دیگری وجود دارد که شاید مترادف یا متضاد با هم فرض شوند. از این رو تنقیح و روشن‌سازی این مفاهیم ضروری به نظر می‌رسد. یکی از این مفاهیم، مفهوم «تعادل قوا» است. پرسش این است که چه نسبتی را می‌توان بین مفهوم «استقلال قوا» و مفهوم «تعادل قوا» برقرار نمود؟ آیا منظور از استقلال قوا همان تعادل قوا است یا با آن تفاوت دارد؟ آیا منظور از استقلال و تعادل قوا عدم امکان تأثیرگذاری قوا بر یکدیگر است؟ در این صورت، مفهوم «نظارت و تعادل»-که یکی از مفاهیم کلیدی حقوق اساسی است-چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟ آیا منظور از نظام نظارت و تعادل این است که باید برای قوا در برابر یکدیگر ابزارهای نظارتی و کنترلی تعبیه کرد؟ در این صورت، اختیارات هر قوه در مقابل یکدیگر بر اساس چه معیار یا سازوکاری باید تعیین شود؟ و آیا این امر، متضمن از بین بردن استقلال قوا است یا نه؟ اهمیت پاسخ به پرسش‌هایی از این دست، شاید در هنگام طراحی و تدوین قانون اساسی و یا تفسیر اصول قانون اساسی ملموس‌تر باشد.

همانطور که مشاهده می‌شود، بحث از استقلال و تفکیک قوا، با وجود بداهت آن، زوایا و پیچیدگی‌های متعددی دارد که پرداختن به هر کدام از آنها نیازمند فرصتی جداگانه است. با این اوصاف، سؤال اصلی این نوشتار آن است که هنگامی که از استقلال قوه مجریه صحبت می‌شود، منظور چیست و این استقلال چه لوازمی دارد؟ لازم به ذکر است که نظام جمهوری اسلامی ایران، با توجه به نوع رژیم سیاسی خود، مدل خاصی از تفکیک قوا را پذیرفته است. مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه



و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.» در ایران، قسمت اخیر این اصل که به استقلال قوا از یکدیگر اشاره دارد، با وجود اهمیت آن، کم تر مورد توجه قرار گرفته و لوازم و شاخصه های استقلال قوا نیز کم تر مورد بررسی قرار گرفته است. این نوشتار در پی آن است که به طور خاص به بحث استقلال قوه مجریه و لوازم و شاخصه های آن با تأکید بر آراء شورای نگهبان بپردازد.

## ۲. سیر تاریخی تصویب اصل ۵۷ قانون اساسی

اصل ۵۷ قانون اساسی ابتدا در قالب اصل ۱۶ پیش نویس به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارایه شد. به موجب اصل ۱۶ پیش نویس: «قوای ناشی از اعمال حق حاکمیت ملی عبارتند از قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه که باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آنها بر طبق این قانون به وسیله رئیس جمهور برقرار گردد.» همانطور که ملاحظه می شود بحث استقلال قوا برای اولین بار در این اصل مورد اشاره قرار گرفت.<sup>۱</sup> پس از بررسی این اصل در گروه بررسی اصول (گروه دوم)، این اصل با عنوان اصل ۱۵ گروه بررسی اصول، به ترتیب زیر درآمد: «قوای حاکمه در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: ۱. قوه مستقیم ملت ۲. قوه مقننه ۳. قوه مجریه ۴. قوه قضاییه ۵. قوه رهبری و ارتباط میان آنها به وسیله قوه اخیر برقرار می گردد.» بر این اساس، بحث استقلال قوا در کار گروه بررسی اصول حذف شد. با این وجود، در هنگام بررسی این اصل برای تصویب نهایی، دوباره مسأله استقلال قوا مورد تأکید قرار گرفت و به صورت ذیل، تحت عنوان اصل ۵۷، مورد تصویب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می-

<sup>۱</sup> البته باید توجه داشت که در قانون اساسی مشروطیت اشاره ای به بحث تفکیک و استقلال قوا نشده بود، اما این بحث در متمم قانون اساسی مشروطیت گنجانده شد. به موجب اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطیت، قوای مملکت به سه شعبه مجزا تجزیه می شد که عبارت بودند از قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه اجرائیه. همچنین بر اساس اصل بیست و هشتم، «قوای ثلاثه مزبوره همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود.»



گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها بوسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد».

همانطور که مشاهده می‌شود، مقنن بر مسئله استقلال قوا از یکدیگر تأکید دارد. اما دقت در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نشان می‌دهد که با وجود این تأکید، دغدغه و توجه مقنن اساسی، بیشتر معطوف به تعداد قوا و نحوه همکاری میان قوا بوده است تا بحث استقلال قوا و مشخص کردن لوازم و شاخصه‌های آن. حتی دقت بیشتر در این مذاکرات بیانگر آن است که برخی اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، گاه استقلال قوا را به استقلال آنها از ملت تعبیر می‌کرده‌اند.<sup>۱</sup>

در سال ۱۳۶۸ و همزمان با آغاز بحث‌ها برای بازنگری در قانون اساسی، یکی از محورهای بازنگری، مسئله تمرکز در مدیریت قوه مجریه تعیین شد و یکی از اصولی که بر این اساس باید مورد بازنگری قرار می‌گرفت، اصل ۵۷ قانون اساسی بود. با حذف پست نخست وزیری در سال ۱۳۶۸ و افزایش اختیارات رئیس جمهور در بازنگری قانون اساسی، اصل ۵۷ قانون اساسی بدین نحو اصلاح شد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.» در مذاکرات بازنگری قانون اساسی هم با توجه به تغییراتی که قرار بوده در قوه مجریه اتفاق بیفتد، بحث بیشتر بر سر این بوده است که ارتباط بین قوا پس از این اصلاحات به خصوص با افزایش اختیارات رئیس جمهور - چگونه برقرار می‌شود و چه مرجعی عهده‌دار این کار خواهد بود.<sup>۲</sup> «استقلال قوا را برای این گفته‌اند که به دنبالش هماهنگی بین قوا باشد. تفکیک قوا موجب می‌شود که ارتباط بین قوا از هم گسیخته

<sup>۱</sup> صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج. ۱، ص ۵۳۷. برای نمونه می‌توان به این استدلال‌ها توجه کرد: «اگر قوا بطور کامل از هم مستقل باشند، اینها دمار از روزگار ملت درمی‌آورند...»، «هیچ قوه‌ای در جهان نمی‌تواند بالاستقلال کار کند. قوا ابزار ملتند و در مقابل ملت و مستقل از ملت نیستند.» و «در قانون اساسی صریحاً می‌نویسیم دولت استقلال ندارد، از طریق ملت انتخاب شده و ملت هم از طریق همه پرسی می‌تواند ساقطش کند.»

<sup>۲</sup> صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج. ۲، صص ۹۳۹ تا ۹۴۸.

بشود... وقتی شما می‌گویید قوا مستقل از یکدیگرند باید مشخص کنید هماهنگ کننده اینها کیست؟...».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی هم بیشتر توجهات معطوف به ارتباط بین قوا، نحوه همکاری و هماهنگی آنها، و همچنین مرجع هماهنگ کننده قوا بوده است و با توجه به تغییراتی که در ساختار قوه مجریه صورت گرفت، توجهی به بحث استقلال قوه مجریه، لوازم و شاخص‌های آن نشد. با این اوصاف، سؤالی که بی‌پاسخ باقی می‌ماند این است که منظور از استقلال قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی، و لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا چیست؟ پاسخ به این پرسش در خصوص قوه مقننه و قضاییه، مستلزم مجالی دیگر است. در این جا سعی می‌شود به بحث استقلال قوه مجریه و لوازم و شاخصه‌های آن پرداخته شود. گفتنی است به منظور بدست دادن معیارهای عینی از لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه، تلاش شده است تا معیارهایی از آراء شورای نگهبان، به عنوان تنها مرجع مطابقت قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی، استخراج و به عنوان مصادیقی از لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه ارایه شود.

### ۳. عدم امکان مداخله مجلس در امور داخل در وظایف اجرایی قوه مجریه

یکی از مواردی که شورای نگهبان آن را به عنوان یکی از لوازم استقلال قوه مجریه تلقی کرده است و مصوبه مجلس را با استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی و استقلال قوا رد کرده است، بحث عدم امکان مداخله مجلس از طریق تعیین عضو ناظر در هیئت‌هایی است که صرفاً جنبه اجرایی دارند. شورای نگهبان در یک مورد در خصوص لایحه به تعویق انداختن مهلت مقرر در بند «پ» تبصره ۴۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ مصوب جلسه ۱۳۶۲/۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی اظهار داشت: «اگرچه مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد ولی از لحاظ این که هیئت مذکور در بند ۲ وظایف اجرایی دارد و به موجب این بند، جلسات هیئت بدون حضور ناظر مجلس



شورای اسلامی رسمیت ندارد، با استقلال قوه مجریه که مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی است، مغایرت دارد.<sup>۱</sup>

همچنین بر اساس نظر شماره ۷۶۴۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۵ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۴، انتخاب نمایندگان به عنوان ناظر در کمیته‌هایی اجرایی یا اموری که ماهیت اجرایی دارند، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شده است.<sup>۲</sup>

همچنین در ماده ۵۳ لایحه تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مقرر شده بود که به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای، هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراهای و امور داخلی کشور و دو نفر از اعضای کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد. شورای نگهبان در نظر شماره ۲۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۹، چنین اظهار نظر نمود که «انتخاب ناظرین از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ماده ۵۳، و تبصره ۱ آن مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و سایر اصول مربوط به وظایف مجلس شورای اسلامی است...»<sup>۳</sup>

#### ۴. عدم امکان مداخله مجلس در تعیین و نصب رؤسای دستگاههای اجرایی

تعیین و نصب رؤسای دستگاه‌های اجرایی از مواردی است که در بسیاری از کشورها بر عهده قوه مجریه است. از آن جا که قوه مجریه در برابر اقدامات خود و سازمان‌های اجرایی وابسته به خود، در برابر مجلس، پاسخگویی سیاسی دارد، این امر اقتضا دارد که تعیین و نصب رؤسای دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی منحصرأ بر عهده قوه مجریه باشد. چه مداخله مجلس در این امور، خود به نوعی زیر سؤال بردن اصل مسئولیت قوه مجریه است. در این خصوص، شورای نگهبان در ارتباط با ماده واحده لایحه قانونی راجع به حذف عبارت «فرمان همایونی» در قوانین و مقررات مربوط به

<sup>۱</sup> نظر شماره ۲۸۹۳ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۱/۳۱، مجموعه نظریات شورای نگهبان از سال ۱۳۵۹ تا پایان سال ۱۳۶۳، اداره کل قوانین و مقررات کشور، جلد اول، ۱۳۶۹، ص ۳۶۶.

<sup>۲</sup> مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم (خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵)، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۵، ص ۶۹۵.

<sup>۳</sup> همان، ص ۷۹۹.



انتصاب افراد به بعضی از مقامات کشور اعلام داشت که: «آن قسمت از بند ۱ ماده واحده که تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او را مقید به تأیید صلاحیت آنها بوسیله مجلس شورای اسلامی می‌نماید، چون نوعی دخالت قوه مقننه در قوه مجریه می‌باشد، با اصل ۵۷ قانون اساسی مغایر است.»<sup>۱</sup>

#### ۵. عدم امکان مداخله مجلس در قوه مجریه از طریق تعیین ناظر در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های

##### دولتی

شورای نگهبان در مواردی با وجود تأکید بر حق تحقیق و تفحص مجلس در تمام امور کشور (اصل هفتاد و ششم قانون اساسی)، تعیین ناظر دائمی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی را مخالف استقلال قوه مجریه اعلام کرده است. به عنوان مثال، در طرح تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب جلسه ۱۳۶۲/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی، نظر شورای نگهبان به این شرح اعلام می‌گردد: «...ماده ۴ نیز مغایر با قانون اساسی است زیرا تعیین ناظر دائمی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از طرف مجلس شورای اسلامی نوعی دخالت قوه مقننه در قوه مجریه است و این احراز مصادیق اصل ۷۶ قانون اساسی نمی‌باشد...»<sup>۲</sup>

#### ۶. عدم امکان الزام دولت به ارائه لایحه قانونی به مجلس

در برخی کشورها مانند انگلستان، قوه مجریه قوانین را پیشنهاد می‌کند و سیاست‌هایی را ایجاد می‌کند و آن‌ها را به موقع اجرا می‌گذارد و در واقع هم آغازگر است و هم مجری؛ در حالیکه اگرچه پارلمان بالاترین مقام قانونگذاری است اما در کمتر مواردی، ابتدائاً خود اقدام به وضع قوانین می‌کند و کارکرد اصلی پارلمان این است که اعمال قوه مجریه را مورد بررسی قرار داده و در صورت لزوم نسبت به آنها واکنش نشان دهد، قوانینی که توسط قوه مجریه پیشنهاد می‌شود را می‌پذیرد یا تو می‌کند یا آنها را مورد اصلاح قرار می‌دهد. در فرانسه نیز رویه دیگری وجود دارد. در این کشور تصویب قانون به معنی خاص، عمده‌ترین وظیفه پارلمان است. اصل ۳۴ قانون اساسی

<sup>۱</sup> نظر شماره ۲۴۲۸/م مورخ ۱۳۶۰/۳/۵، مجموعه نظریات شورای نگهبان از سال ۱۳۵۹ تا پایان سال ۱۳۶۳، پیشین، ص ۵۳.

<sup>۲</sup> نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲، همان، ص ۳۸۲.





فرانسه مقرر می‌دارد: «قانون توسط پارلمان تصویب می‌گردد». ولی آن چه قابل توجه است این است که قانون اساسی فرانسه در ادامه این اصل، حوزه قانون را به مواردی خاص محدود کرده است و بدین ترتیب، موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان را احصا کرده است. به عبارت دیگر، در فرانسه، اصل بر صلاحیت اجرایی قوه مجریه است. مطابق اصل ۳۷، تمام مواردی که خارج از حوزه قانون قرار دارند، در حوزه مقررات قرار می‌گیرند که توسط دولت تصویب می‌شوند. اصل ۳۷ همچنین ضمانت اجرای دخالت قوانین در حوزه مقررات را معین می‌کند. اصل ۳۷ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «...قوانینی که در ارتباط با این مسائل (موارد مربوط به حوزه مقررات) تصویب شده‌اند، توسط آیین‌نامه‌هایی که پس از کسب نظر شورای دولتی صادر می‌شوند، قابل اصلاح هستند. قوانینی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون اساسی تصویب می‌شوند، تنها در صورتی توسط آیین‌نامه قابل اصلاح خواهند بود که شورای قانون اساسی قرار گرفتن آنها را در حوزه مقررات اعلام کرده باشد»<sup>۱</sup>.

قانون اساسی ضمانت اجرای دخالت مقررات در حوزه قانون را مشخص نکرده است، ولی با دقت در اصل فوق متوجه می‌شویم که چنانچه قانون و آیین‌نامه در تعارض قرار بگیرند، اولویت با قانون است مگر این که با استفاده از مکانیزم پیش بینی شده در اصل فوق بتوانیم آن قانون را اصلاح کنیم. اما صلاحیت تقنینی دولت می‌تواند از این هم فراتر رود. اصل ۳۸ قانون اساسی پیش بینی کرده است که دولت می‌تواند از پارلمان اجازه بگیرد تا برای پیشبرد برنامه خود در یک مدت محدود اموری را که در حوزه قانون قرار می‌گیرند، توسط آیین‌نامه اداره کند. این آیین‌نامه‌ها در صورتی که لایحه تصویب آنها تا تاریخ مقرر در قانون تفویض به پارلمان ارایه نشود، منسوخ می‌شوند. مجلس پس از پایان مهلت مقرر می‌تواند این آیین‌نامه‌ها را تا آنجایی که در حوزه قانون قرار می‌گیرد، اصلاح کند.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۱۶۳.

<sup>۲</sup> همان، صص ۱۶۳-۴.



اما در ایران اوضاع تا حدودی متفاوت است. به موجب اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی: «لوايح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح-های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.» همان گونه که ملاحظه می‌شود، در ایران، قوانین هم توسط قوه مجریه و هم توسط مجلس می‌توانند پیشنهاد شوند. سؤالی که در این جا مطرح می‌شود این است که آیا ارائه لایحه از سوی قوه مجریه، جزء اختیارات قوه مجریه است یا این که قوه مقننه می‌تواند قوه مجریه را مکلف به ارائه لایحه قانونی به مجلس کند؟

شورای نگهبان در مواردی مصوبات مجلس را به دلیل الزام دولت به ارائه لایحه، خلاف اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی اعلام کرده است. به عنوان مثال، شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ در خصوص بند «ز» ماده ۵ لایحه برنامه سوم توسعه که مقرر می‌داشت: «دولت موظف است نسبت به بازنگری مقررات روابط کار اقدام نموده و لایحه لازم را ظرف شش ماه به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید»، چنین اظهار نظر نموده است: «بند «ز» ماده ۵ از این جهت که دولت را موظف به تهیه و تصویب لایحه نموده است، خلاف اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی است.»<sup>۱</sup>

همچنین، تبصره ۳۲ قانون برنامه پنج ساله دوم مقرر می‌داشت که به منظور تصحیح و اصلاح و بهسازی نظام اداری و تحقق اهداف برنامه، دولت مکلف است لایحه قانونی و مقررات لازم را حداکثر تا یک سال پس از ابلاغ برنامه تهیه و جهت تصویب و اجرا به مراجع ذیربط ارائه دهد. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ خود، الزام دولت به تقدیم لایحه در تبصره ۳۲ برنامه پنج ساله دوم را مغایر اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی دانست.<sup>۲</sup>

معاونت تحقیقات،

<sup>۱</sup> مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، تهران، دادگستر، ۱۳۸۵، ص ۵۴۴.

<sup>۲</sup> مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم، منع پیشین، ص ۶۲۱.



#### ۷. عدم امکان مداخله و همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس با قوه مجریه در تهیه آیین‌نامه

از دیر لوازم استقلال قوه مجریه، می‌توان به استقلال این قوه در تهیه و تصویب آیین‌نامه اشاره کرد. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه را به قوه مجریه (هیئت وزیران، وزیر، کمیسیونی متشکل از چند وزیر) واگذار کرده است. با این وجود، در مواردی قوه مقننه تهیه و تأیید آیین‌نامه را موکول به همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی نموده است. به عنوان نمونه، در تبصره ۱ ماده ۱ اصلاحی و تبصره ۶ ماده ۱۹ طرح قانونی اصلاح موادی از قانون خدمت پزشکان و پیرا پزشکان مصوب ۱۳۶۷/۱/۳۰ و الحاق موادی به آن، پیش‌بینی شده بود که تهیه و تأیید آیین‌نامه مربوط به این قانون، موکول به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان در مقام اظهار نظر چنین اعلام کرد که: «...در تبصره ۱ ماده ۱ اصلاحی و تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی و تبصره ۶ ماده ۱۹ که تهیه و تأیید آیین‌نامه موکول به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی شده، مغایر با اصل ۵۷ و اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد...»<sup>۱</sup>

#### ۸. عدم امکان گسترش موارد نظارت بر قوه مجریه بیش از نظارت‌های مصرح در قانون اساسی

اصل عدم صلاحیت یکی از اصول پایه‌ای حقوق عمومی را تشکیل می‌دهد و منظور از آن این است که در مواردی که در صلاحیت قانونی نهادها تردید وجود دارد، اصل بر عدم صلاحیت است. زیرا تجویز و گسترش محدوده صلاحیت، ممکن است موجبات مداخله قوا را در امور یکدیگر فراهم سازد و این امر ناقض اصل استقلال و تفکیک قوا است. در طرح قانونی ایجاد دفاتر ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۸، پیش‌بینی شده بود که «مسئول دفتر ارتباطات مردم با نمایندگان، موظف است ضمن شرکت در جلسات ادارات و نهادهای حوزه، کلیه پیشنهادات، شکایات و انتقادات واصله را بر حسب مورد ثبت و نتیجه پیگیری‌ها را حداقل ماهی یک بار به نمایندگان گزارش نماید... مسئولین دستگاههای اجرایی موظفند حداکثر ظرف مدت

<sup>۱</sup> نظر شماره ۱۳۷۱ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران، دادگستر، ۱۳۸۵، ص ۳۶۵.



یک ماه به موارد مرجوع رسیدگی نموده و نسبت به آن اقدام یا پاسخ قانع کننده بدهد» شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۴۸ مورخ ۱۳۶۸/۶/۲۲ خود اعلام داشت که: «نظر به این که به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه گانه مملکتی مستقل از یکدیگرند و نظر به این که موارد نظارت و مداخله قوه مقننه در قوه مجریه که از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می شود در اصول ۷۶، ۸۸، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی مشخص شده است و چگونگی بازرسی و نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه های اجرایی نیز مشخصاً و منحصرأ در برخی از اصول قانون اساسی از جمله اصول ۱۵۶، ۱۷۳ و ۱۷۴ بیان شده است، ماده واحده به کیفیتی که تنظیم شده، مغایر با قانون اساسی است.»<sup>۱</sup>

#### ۹. عدم امکان الزام رئیس جمهور و وزرا به جواب دادن به تذکر نمایندگان

الزام رئیس جمهور و وزرا به جواب دادن به تذکر نمایندگان یکی دیگر از مواردی است که از نظر شورای نگهبان، مخالف اصل استقلال قوا دانسته شده است در واقع، طرق نظارت مجلس بر رئیس جمهور و وزرا در قانون اساسی به نحو روشن بیان شده، و اضافه کردن موارد دیگر به آن، می تواند مداخله قوه مقننه در قوه مجریه محسوب شود. در ماده ۱۹۲ طرح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ این الزام برای رئیس جمهور و وزرا پیش بینی شده بود که شورای نگهبان اعلام داشت: «... در ماده ۱۹۲، الزام وزیر و رئیس جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان، خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است...»<sup>۲</sup>

#### ۱۰. نتیجه

همان گونه که مشاهده شد، بحث از لوازم و شاخصه های استقلال قوه مجریه، یکی از بحث های نسبتاً جدید در نظام حقوقی ایران است. با وجود آن که ایده استقلال قوا از زمان تصویب متمم قانون اساسی مشروطیت وارد نظام حقوقی ایران شد، و در زمان تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۸ و همچنین در بازنگری قانون

<sup>۱</sup> همان، صص ۵۷۶-۸

<sup>۲</sup> نظریه شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۸، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم، منع پیشین، صص ۹۲۵.



اساسی در سال ۱۳۶۸ مورد تأکید قرار گرفت، اما کم‌تر از منظر لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا و به طور خاص قوه مجریه بدان نگریسته شده است و توجهات بیشتر معطوف به ارتباط بین قوا و نحوه هماهنگی و همکاری آنها بوده است. این امر در کنار اصل ۷۱ قانون اساسی که صلاحیت وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را به مجلس اعطا کرده است، بحث از لوازم استقلال قوه مجریه را دشوارتر کرده است. چه آن که مشاهده شده است که قوه مقننه بارها با استناد به این اصل، اصل استقلال قوا را با وارد شدن به موضوعات خاص اجرایی نقض کرده است. با این وجود، آن چه که از مباحث مطرح شده می‌توان نتیجه گرفت این است که تعیین لوازم و شاخصه‌های استقلال قوه مجریه امری رویه‌مند است. به عبارت دیگر، با توجه به مشخص نبودن حوزه تقنین و اجرا از یکدیگر در نظام حقوق عمومی ایران، امکان ارائه معیارهایی کلی که بتوان بر اساس آنها، استقلال قوه مجریه را تبیین کرد، وجود ندارد. آن چه باقی می‌ماند، نظرات و رویه شورای نگهبان در برخورد با مصوبات مجلس است که می‌تواند تا حدی راهگشا باشد. استخراج و تحلیل این نظرات، می‌تواند ضمن فراهم کردن امکان ترسیم مرزی برای استقلال و تفکیک قوا، تا حدودی لوازم و شاخصه‌های استقلال قوا را نیز مشخص سازد.

## معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



بخش دوم:

## اصول مربوط به تقنین

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



قانونگذاری یا تقنین یکی از صلاحیت‌های مهم حکومت و صلاحیت ذاتی قوه مقننه به شمار می‌رود. اعمال این صلاحیت توسط مجلس شورای اسلامی دارای حدود و چارچوبی است که جز با مراجعه به اصول قانون اساسی قابل تبیین نیست. در واقع، با تعمق در حدود تقنین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرسش‌های فراوانی مطرح می‌شود که اعمال این صلاحیت را نیز در عمل با چالش‌های فراوان مواجه نموده است. پرسش‌هایی از این دست که آیا می‌توان از اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی را استنباط نمود؟ منظور از «حدود مقرر در قانون اساسی» مذکور در اصل ۷۱ چیست؟ فرایند تصویب لوایح قانونی قوه مجریه را در مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول ۷۴ و ۷۵ قانونی اساسی چگونه می‌توان ارزیابی نمود؟ اصل ۸۵ قانون اساسی در این مقوله در چه جایگاهی قرار می‌گیرد؟ پاسخ به این پرسش‌ها را در تحلیل‌های این بخش می‌توان یافت.

## معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار اول:

### اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی و حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در مورد لوایح

#### بند نخست: اصلاح لوایح قانونی

##### ۱. طرح مسأله

مطالعه تطبیقی نظام حقوق اساسی کشورها نشان می دهد که حدود اختیار دولت و پارلمان در اصلاح یا استرداد لوایح آنچنان حایز اهمیت است که برخی کشورها نظیر فرانسه، اسپانیا و الجزایر در قوانین اساسی خود به ترسیم این حدود مبادرت کرده اند. بررسی قوانین اساسی و رویه های مبتنی بر قانون اساسی کشورهای مختلف نشان می دهد که در این کشورها، تعیین سرنوشت لوایح پیشنهادی از سوی دولت، در اختیار خود دولت است و اختیار مجلس در این خصوص محدود است.

در مجموع، چهار روش یا راهکار برای تأمین این هدف مشاهده می شود:

۱. در برخی کشورها، پیش بینی شده است که دولت می تواند با تهیه لوایح موسوم به لوایح بسته، مجلس را از ابتدا در برابر این گزینه قرار دهد که لایحه پیشنهادی را، بدون ورود در جزئیات آن، یا کلاً تصویب کند یا کلاً رد کند.

۲. در برخی کشورها نظیر هند، استرالیا و زلاندنو، دولت می تواند پس از شورهای مختلف مجلس یعنی اظهار نظر مجلس در کلیات و اصول لایحه و نیز پس از دخل و تصرف نمایندگان یا کمیسیون های مجلس در لایحه، نسبت به ادامه روند تصویب آن یا استرداد آن تصمیم بگیرد.

۳. یکی از اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۸ در قانون اساسی فرانسه صورت گرفته است پیش بینی امکان اصلاح لایحه در مجلس از سوی دولت است.



۴. وتوی رئیس جمهور یا امتناع وی از امضای قوانینی که برخلاف برنامه ها یا پیشنهادهای سیاسی دولت تصویب شده راهکار دیگری است که در برخی از کشورها مشاهده می شود.

متأسفانه در نظام حقوقی ما، هیچ یک از راهکارهای فوق پیش بینی نشده است. از یک سو، قانون اساسی، حکم خاصی در این باره پیش بینی نکرده است و تنها محدودیت نمایندگان در اصلاح لوایح قانونی را عامل منجر نشدن اصلاح مورد نظر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه های عمومی، اعلام کرده است که این محدودیت نیز در صورتی که از طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد منتفی خواهد بود (اصل ۷۵ قانون اساسی).

محدودیت دوم که به موجب نظریه های شورای نگهبان می توان برای مجلس شورای اسلامی در نظر گرفت عدم امکان الزام دولت به تقدیم لایحه است (اصل ۷۴ قانون اساسی). در این محدودیت مجلس شورای اسلامی نمی تواند لایحه قانونی را به گونه ای تغییر دهد که به تبع آن دولت به تقدیم لایحه قانونی دیگری در راستای لایحه اصلی ملزم شود.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، ماده ۱۳۷ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با شبهه نقض اصل تفکیک قوا به طور یکجانبه برای دولت تعیین تکلیف کرده است و سرنوشت لوایح دولت را پس از تصویب کلیات آنها در مجلس، از دست دولت خارج کرده است و به مجلس سپرده است. ماده مذکور، بدون آنکه از امکان تغییر لایحه از سوی دولت سخن بگوید صرفاً از استرداد لوایح سخن گفته و استرداد لوایح را پس از تصویب کلیات لایحه، به تصویب مجلس شورای اسلامی مشروط کرده است. در نتیجه، این امکان قانونی را ایجاد کرده است که مجلس شورای اسلامی، علیرغم مخالفت دولت، لایحه ای را به نام دولت تصویب کرده و دولت را به اجرای آن ملزم کند:

«ماده ۱۳۷- استرداد لوایح قانونی با تصویب هیات وزیران به ترتیب ذیل امکان پذیر خواهد بود:

<sup>۱</sup> برای مثال ر.ش: نظریه مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۷ در مورد لایحه «پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارت».



در صورتی که استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد رئیس جمهور یا وزیر مربوط کتبا با ذکر دلیل آن را مسترد می‌نماید و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می‌شود.

در صورتی که استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا نماینده امور مجلس دولت می‌تواند با ذکر دلیل در جلسه علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هر یک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید.

نتیجه چنین رویکردی آن است که دولت کنترل خود بر لوایح پیشنهادی اش را از دست بدهد و مجلس شورای اسلامی، با اعمال تغییرات مختلف در محتوا و شکل لایحه دولت، قوانینی را تصویب کند که با برنامه‌ها و امکانات اجرایی دولت همسویی نداشته باشد.

در چنین وضعیتی، به نظر می‌رسد یا با اصلاح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و پیش‌بینی یکی از راهکارها یا ترکیبی از راهکارهای اعمال شده در سایر کشورها، می‌توان تقابل دولت و مجلس را به تعامل و هماهنگی تبدیل کرد.

## ۲. تجربه سایر کشورها و افزایش اختیارات دولت

به لحاظ مبانی حقوق اساسی تطبیقی ما مواجه با روندهای متعددی در زمینه آیین استرداد لایحه هستیم. در برخی از کشورها رویکرد قوانین اساسی و آیین نامه‌ای اساساً «همکاری گرایانه»<sup>۱</sup> است و به دولت اجازه داده شده است هر زمان که صلاح دید لایحه ارایه شده را برگرداند یا به آن اعتراض نموده یا حتی آن را اصلاح و مجدداً جهت تصویب به مجالس تقنینی ارایه نماید. در این رویکرد اصولاً آزادی عمل بسیاری به دولت در روند پیشنهاد و تصویب و پیگیری یک طرح اعطاء می‌شود و اساساً فرض بر این است که جهت تسهیل انجام امور و وظایف دولت امکان استرداد نه تنها مجاز بلکه ضروری نیز هست.

<sup>۱</sup> Co-operative



در مقابل رویکرد برخی از قوانین اساسی و آیین نامه های پارلمانی به سمت ضابطه مند کردن و محدود کردن آیین تصویب لوایح و پیشنهادات قانونی دولت حرکت نموده است. در این رویکرد مجلس در یک موقعیت برتر صلاحیت انحصاری تصمیم گیری در خصوص استرداد لوایح را دارد. اتخاذ این شیوه هر چند ممکن است در برخی موارد منجر به ایجاد چالش در روابط دولت و مجلس شود ولی این امر به معنای رویکرد ضد همکاری گرایانه میان دولت و مجلس نیست. بلکه اساساً پارلمان ها می خواهند دولت در ارایه لوایح ضمن دقت در متن ارایه شده به آیین قانونگذاری نیز پای بند باشد.

رویکرد قوانین اساسی دنیا در این زمینه اساساً مبتنی بر دیدگاه نخست یعنی رویکرد همکاری گرایانه میان دولت و مجلس است. یعنی قوانین اساسی به سمت افزایش همکاری دولت و حتی دادن اختیار استرداد مطلق لایحه به دولت را در پیش گرفته اند. برای مثال به موجب ماده ۱۱۳ قانون اساسی مصر اگر رئیس جمهور به پیش نویس قانونی که به وسیله مجلس تصویب شده است اعتراض داشته باشد، می تواند آن را ظرف مدت ۳۰ روز به مجلس برگرداند. در بند ۲ اصل ۵۳ قانون اساسی کره جنوبی آمده است: در صورتی که رئیس جمهور نسبت به لایحه مصوب مجلس اعتراض داشته باشد، می تواند ظرف مدت ۱۵ روز آن را همراه با شرح اعتراض کتبی خود برای بررسی مجدد نزد مجلس ارسال دارد. به موجب اصل ۱۰ قانون اساسی فرانسه رئیس جمهوری می تواند ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ قانون برای توشیح، مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدید نظر در آن را به صورت کلی یا جزئی بنماید. به موجب اصل ۸۰ قانون اساسی الجزایر، رئیس دولت برنامه های خود را برای تصویب به مجلس ملی خلق تقدیم می نماید و به موجب اصل ۸۱ رئیس دولت در صورت عدم تصویب برنامه خود در مجلس ملی خلق، استعفای دولت خود را تقدیم رئیس جمهور می نماید و رئیس جمهور فرد دیگری را به ریاست دولت برمیگزیند و سرانجام به موجب اصل ۸۲ چنانچه مجلس ملی خلق مجدداً برنامه دولت را تصویب نکند به طور قانونی منحل می شود.

رویکرد قوانین اساسی برخی از کشورها در امر قانونگذاری و نقش دولت در خصوص تأثیر آن به نفع دولت و مبتنی بر اهمیت امور اجرایی است. در برخی کشورها



در صورتی که روال مد نظر دولت برای تصویب لوایح طی نگردد، ایجاد حالت فوق-العاده قانونگذاری پیش‌بینی شده است. بند ۱ ماده ۸۱ قانون اساسی آلمان در این خصوص مقرر می‌دارد که اگر بوندستاگ لایحه‌ای را که دولت فدرال تصویب آن را فوری عنوان کرده است رد کند، رئیس جمهوری فدرال می‌تواند به درخواست دولت فدرال و با موافقت بوندسرات یک حالت قانونگذاری فوق‌العاده را در مورد چنین لایحه‌ای اعلام دارد و به موجب بند ۲ این ماده نیز هر گاه بعد از اعلام حالت اضطراری قانونگذاری بوندستاگ مجدداً لایحه را رد کند و یا به صورتی که برای حکومت فدرال قبول آن امکان نداشته باشد تصویب نماید، آن لایحه در صورتی که مجلس بوندسرات آن را تایید کرده باشد تصویب شده تلقی می‌شود. اصل ۸۶ قانون اساسی اسپانیا در صورت نیاز فوری و فوق‌العاده دولت می‌تواند تصویب‌نامه‌های قانونی موقت را تصویب نموده، به نحوی که متضاد با اصول حقوقی و وظایف و آزادیهای شهروندان که در عنوان اول آمده است، نباشد. تصویب‌نامه‌ها بایستی فوراً و حداکثر پس از سی روز برای بحث و رأی‌گیری به کنگره نمایندگان فرستاده شوند. کنگره نمایندگان نیز بایستی ظرف مدت مذکور، نظر خود را پیرامون اعتبار یا لغو آن اعلام نماید. برای دستیابی به این منظور در مقررات، رویه ویژه‌ای در نظر گرفته خواهد شد. پس از مدت مقرر شده در بند فوق، مجلسین می‌توانند مصوبه را به صورت لایحه قانونی و با قید فوریت مورد بررسی قرار دهند.

ذیلاً برای آشنایی با وضعیت تعامل دولت و مجلس در تصویب لوایح، روند تصویب لوایح در چند کشور به طور خاص بررسی می‌شود:

## ۱-۲. فرانسه

قانون اساسی فرانسه که در سال ۲۰۰۸ اصلاح شده است دو نکته مهم را در خصوص

سرنوشت لوایح دولت در مجلس پیش‌بینی کرده است:

به موجب ماده ۴۴ قانون اساسی، هم دولت و هم نمایندگان حق اصلاح لوایح را دارند. بدین ترتیب، دولت حتی پس از تقدیم لایحه به مجلس و تصویب کلیات آن



می تواند لایحه پیشنهادی خود را تغییر دهد و متناسب با اصلاحات و پیشنهادهای مطرح در مجلس، لایحه را اصلاح کند.

کمیسیون‌ها اگر اصلاحاتی را در لایحه پیشنهادی دولت ضروری بدانند باید طی گزارشی این امر را منتشر نمایند. به موجب ماده ۴۵ قانون اساسی این کشور هیچ گونه اصلاحی در متن لایحه نمی توان اعمال کرد مگر با موافقت دولت.

## ۲-۲. هند

در کشور هند، تصویب لوایح در سه شور در مجلس صورت می گیرد. در **شور اول**، وزیر مربوط یا نماینده دولت، لایحه را در مجلس قرائت و معرفی می کند. سپس متن لایحه پیشنهادی در روزنامه رسمی منتشر می شود. البته قبل از قرائت و معرفی لایحه در مجلس نیز می توان با اجازه رئیس مجلس آن را در روزنامه رسمی منتشر کرد.

سپس، لایحه به کمیسیون مربوط ارجاع داده می شود. کمیسیون، اصول و مواد کلی لایحه را بررسی می کند و افکار عمومی نسبت به آن را جویا می شود و گزارش خود را به پارلمان ارایه می کند تا قرائت دوم لایحه دنبال شود.

**شور دوم**، خود متشکل از دو مرحله است: ابتدا درباره کلیات لایحه و اصول راهبردی آن بحث می شود و پارلمان می تواند آن را برای بررسی بیشتر به کمیسیون مشترک ارجاع دهد. این کمیسیون لایحه را مواد به مواد بررسی می کند و به تنویر افکار عمومی نیز می پردازد و در نهایت گزارش خود را به همراه افکار عمومی به پارلمان تقدیم می کند. سپس، لایحه مواد به مواد در در پارلمان قرائت می شود و اصلاحات پیشنهادی با رأی گیری لازم در لایحه اعمال می شود و لایحه آماده طرح برای قرائت سوم می شود.

در **شور سوم**، دولت می تواند لایحه را مسترد کند. در این مرحله، بحث ها به حمایت از قبول یا رد لایحه محدود است و ورود نمایندگان در جزئیات ممنوع است مگر در موارد کاملاً ضروری. در این مرحله، تنها می توان اصلاحات شکلی، ادبی و نگارشی در لایحه به عمل آورد.



در خصوص لوایح مالی یعنی لوایحی که موضوع آنها وضع یا لغو مالیات و عوارض یا تخصیص پول است پارلمان نمی تواند هیچ گونه تغییری اعمال کند. تنها می تواند اصلاحاتی را به دولت پیشنهاد کند و لایحه را ظرف مدت ۱۴ روز به دولت برگرداند. دولت می تواند پیشنهادات را قبول یا رد کند. اگر قبول کرد لایحه با اصلاحات پیشنهادی پارلمان، تصویب شده محسوب می شود اما اگر پیشنهادها را نپذیرد یا اگر پارلمان لایحه را ظرف مدت ۱۴ روز به دولت عودت ندهد باز لایحه تصویب شده محسوب می شود اما به همان صورتی که دولت ارایه کرده بود.

### ۲-۳. آمریکا

در کشور آمریکا، دولت اختیار ارایه لایحه قانونی به صورت مستقل به کنگره را ندارد و این کار را از طریق ارسال پیام سالانه به کنگره و نمایندگان طرفدار خود در کنگره انجام می دهد. با وجود این، در مواردی که تغییراتی در لایحه مورد نظر دولت صورت می گیرد که دولت با آن تغییرات مخالف باشد، ابزارها و مکانیزم هایی برای اعتراض به آن تغییرات برای رئیس جمهور پیش بینی شده است. یکی از دلایلی که برای اعطای این حق به رئیس جمهور ارایه شده است این است که قانونگذاری نباید در خلأ صورت بگیرد و امکانات عملی و اجرایی آن نیز بایستی لحاظ شود. بنابراین، رئیس جمهور می تواند امضای خود را موقوف به درج برخی مقررات یا ترتیبات در متن لایحه نماید و موارد پیشنهادی را در ضمن پیغام و تو به کنگره ارایه کند. ویژگی این مکانیزم آن است که دلایل و پیشنهادات دولت نیز در هنگام تصویب نهایی لایحه مورد بررسی قرار می گیرد و قانون تصویبی در نهایت، به تعادل بهینه ای از نظر کنگره و پیشنهادات دولت دست خواهد یافت.

در واقع، نقش دولت در کشور آمریکا در تصویب لوایح قانونی، با توجه به نوع خاص نظام تفکیک قوای این کشور با آنچه در کشورهای دیگر وجود دارد، متفاوت است. در آمریکا، رئیس جمهور در ابتکار قوانین نیز مشارکت دارد. به این معنا که رئیس جمهور در آغاز هر دوره اجلاس سالانه، مکلف است پیامی درباره وضعیت فدراسیون به کنگره تقدیم کند، ضمن این که در همین زمان، «لایحه بودجه» را نیز





تقديم می‌نماید. وی در این پیام‌ها، به تشریح این موضوع می‌پردازد که برای رفع کمبودهای کنونی و آینده چه باید کرد. بنابراین، رئیس‌جمهور از طریق پیام‌هایی که به کنگره ارسال می‌کند، یک برنامه ریاستی عرضه می‌کند و به طور همزمان، اعضای حزب خود را در مجلس وادار می‌کند که یک سلسله طرح‌ها یا لوایح قانونی را که به وسیله دستگاه‌های اداری تهیه شده است و متضمن جزئیات برنامه اوست، به کنگره تقديم کنند. ضمن این که رئیس‌جمهور در صورت ضرورت، طی یک مصاحبه مطبوعاتی یا یک سخنرانی از لایحه مربوط دفاع می‌کند.

رئیس‌جمهور مطابق قانون اساسی، پس از دریافت لایحه یا طرح تصویب شده مجلسین، ۱۰ روز فرصت دارد تا لایحه را امضا کند. اگر موضوع لایحه از جمله مواردی باشد که داخل در صلاحیت یکی از وزارتخانه‌های دولت باشد یا به نحوی در منافع یکی از آنها تأثیرگذار باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند بسته به صلاحدید خویش، آن لایحه یا طرح را به وزیر مربوط در آن وزارتخانه ارجاع دهد تا مورد رسیدگی و گزارش قرار بگیرد. گزارشی که به این طریق در اختیار رئیس‌جمهور قرا می‌گیرد، در تصمیم‌گیری او برای این که لایحه مزبور را امضا کند یا نه تأثیر بسزایی دارد. در صورتی که رئیس‌جمهور تمایلی به تصویب یک لایحه نداشته باشد، اما در عین حال نخواهد آن لایحه را وتو کند، ممکن است با برنگرداندن آن لایحه در خلال ده روزی که می‌بایست آن را امضا می‌کرد و عودت می‌داد، اجازه دهد که آن لایحه بدون تصویب وی به قانون تبدیل شود. اگر دوره مهلت قانونی ده روزه با تعطیلات کنگره تلاقی پیدا کند، یعنی مقداری از این مهلت قانونی در تعطیلات کنگره قرار بگیرد، رئیس‌جمهور می‌تواند در خلال این مدت، لایحه مزبور را بدون امضا باقی بگذارد و به این ترتیب آن لایحه به قانون تبدیل نشود، زیرا کنگره در تعطیلات خود بوده و نمی‌تواند با تصویب مجدد مصوبه، وتوی رئیس‌جمهور را ملغی‌الاثرب نماید. به هر حال، اگر در چنین موردی رئیس‌جمهور پیش از پایان دوره ده روزه، لایحه مزبور را امضا نکند آن لایحه رد شده محسوب می‌شود. این عمل همان کاری است که به وتوی ضمنی یا تأخیری<sup>۱</sup> مشهور شده است.

<sup>1</sup> Pocket Veto.



بنابراین به طور کلی، چهار حالت قابل تصور است:

حالت اول، در خلال دوره ده روزه در شرایطی که همزمان با تعطیلات کنگره است، رئیس جمهور از امضا و تأیید لایحه خودداری می کند که لایحه یا طرح مزبور دیگر قابلیت تبدیل شدن به قانون را نخواهد داشت (وتوی تأخیری).

حالت دوم، در خلال دوره ده روزه، در شرایطی مشابه حالت اول رئیس جمهور لایحه مورد نظر را امضا می کند که در این صورت، لایحه تبدیل به قانون می شود.

حالت سوم، در خلال دوره ده روزه، در شرایطی که کنگره مشغول فعالیت است رئیس جمهور تمایلی به امضای لایحه ندارد اما در عین حال نمی خواهد آن را وتو کند که در این صورت از برگرداندن آن به کنگره خودداری می کند بدون این که پاسخی به لایحه یا طرح مزبور بدهد (سکوت رئیس جمهور) و با تأیید کنگره و اصرار بر لایحه مزبور، یادداشتی از طرف بایگانی کل ایالات متحده ضمیمه آن می شود و آن لایحه تبدیل به قانون می شود.

حالت چهارم، اگر در خلال دوره ده روزه، در شرایط عادی فعالیت کنگره رئیس جمهور به لایحه اعتراض داشته باشد و آن را وتو کند، آن لایحه بدون تصویب به مجلسی که از آن جا سرچشمه گرفته برگشت داده می شود و در کنار آن پیغامی که در بردارنده ایرادات مورد نظر رئیس جمهور بوده و از آن تحت عنوان «پیغام وتو»<sup>۱</sup> یاد می شود به کنگره ارسال می شود. در این صورت لایحه مجدداً در هر یک از مجلسین مورد بررسی قرار می گیرد و یکی از تصمیمات ذیل در خصوص آن اتخاذ می شود:

الف) فوراً نسبت به رفع ایرادات ارایه شده اقدام می شود.

ب) پیام وتو به همراه لایحه و سایر اوراق ضمیمه به یکی از کمیته های دائمی ارجاع می شود.

پ) دستور می دهند که فعلاً کلیات لایحه بررسی شود و بعداً به صورت تفصیلی مورد رسیدگی قرار گیرد.

ت) دستور می دهند که آن لایحه و ایرادات وارد بر آن، به روز دیگری موکول شود.

<sup>1</sup> Veto Message



به هر حال اگر پس از بررسی های مجدد دو مجلس کنگره با اکثریت دو سوم آرا لایحه را تصویب نکند عملاً وتوی رئیس جمهور، تأیید شده و به این ترتیب لایحه رد شده تلقی می شود.

روش دیگری که رئیس جمهور آمریکا از طریق آن بر فرایند قانونگذاری تاثیر می گذارد مساله «اظهار نظر حین امضاء» است. این شیوه را نخستین بار جرج بوش پسر به کار برد که نه در قانون اساسی آمریکا و نه سایر قوانین آن کشور مورد اشاره واقع نشده است. اظهار نظرهایی که تاکنون صورت گرفته است را می توان به سه دسته تقسیم کرد: اظهار نظرهای مبتنی بر قانون اساسی که با استناد به سوگند رئیس جمهور صورت می گیرند (۱) اظهار نظرهای سیاسی (۲) اظهار نظرهای ادبی و نگارشی (۳).

### ۳. فرایند رسیدگی به لوایح قانونی در آیین نامه مجلس شورای اسلامی

همان گونه که گفته شد، قانون اساسی در خصوص روند تصویب لوایح حکم جزئی و خاصی را بیان ننموده است. تنها می توان به برخی احکام کلی از جمله صدر اصل ۷۴<sup>۱</sup> و بخشی از اصل ۶۵ قانون اساسی<sup>۲</sup> اشاره نمود. در این خصوص سئوالات و ابهام ها چندی نیز مطرح است. اینکه اساساً اگر متن لایحه تقدیمی دولت در مجلس دچار تغییرات بنیادین شود آیا ساز و کار مشخصی که شائبه مداخله مجلس در امر اجرا را بر نتابد برای استرداد لایحه وجود دارد؟ آیا دولت می تواند اهداف و برنامه های خود را با اطمینان بیشتری که مبتنی بر رویکرد همکاری گرایانه و همدلی مجلس باشد از طریق لوایح پیگیری نماید؟ و آیا آیین نامه کنونی داخلی مجلس این ظرفیت تعاملی را در خصوص روند تصویب لوایح دولت فراهم نموده است؟ آنچه که در خصوص امور تقنینی در آیین نامه داخلی مجلس در خصوص دولت اهمیت دارد، یکی مسائل مرتبط با روند تصویب لوایحی است که از سوی دولت جهت تصویب به مجلس ارایه می-گردد و دوم، تاثیر گذاری دولت از طریق نمایندگان موافق دولت در روند تصویب طرح ها و لوایح است، که این امر معمولاً از طریق نمایندگان موافق دولت از طریق طرح

<sup>۱</sup> لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می شود.

<sup>۲</sup> به موجب بخشی از این اصل «تصویب طرح ها و لوایح به موجب آیین نامه داخلی انجام می شود».



یا دفاع این دسته از نمایندگان از لوایح دولت صورت می‌گیرد که بیشتر بر روشهای سیاسی رایزنی و مذاکره استوار است. [آیین نامه داخلی مجلس در خصوص روند تصویب طرح‌ها و لوایح هم دارای اصول] و قواعد مشترک با طرح‌ها ( ماده ۱۴۰ به بعد آیین نامه داخلی مجلس) و هم قواعد خاص مربوط به طرح‌هاست. در خصوص لوایح و روند تصویب آنها آیین نامه داخلی مجلس دست‌خوش تغییراتی شده است که ارزیابی آنها از منظر اصول قانون اساسی و همچنین روابط دولت و مجلس اهمیت دارد. به موجب قانون اساسی دولت از طریق ارایه لایحه می‌تواند موضوعی را برای طی مراحل تصویب تا رسیدن به شکل « قانون» تقدیم مجلس نماید. بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران تقدیم مجلس می‌شود. بنابراین قانون اساسی اساساً در خصوص روند تصویب لوایح در مجلس ساکت است و احکام تفصیلی و جزئی را بیان ننموده است. ذیلاً به برخی از مسائل بستگی به در این زمینه از منظر قانون اساسی و همچنین محتوای آیین نامه داخلی مجلس خواهیم پرداخت.

### ۳-۱. دشواری استرداد لوایح پس از بررسی کلیات آن در مجلس

آیین نامه داخلی مجلس در خصوص استرداد لوایح پس از تصویب آن در مجلس آیین دشواری را مقرر نموده است. به گونه‌ای که ابتکار عمل در این زمینه در دست مجلس قرار دارد. و در برخی از موارد شائبه مداخله قوه مقننه در امر اجرا و مخالفت آن با اصل ۵۷ قانون اساسی را به ذهن متبادر می‌نماید. در خصوص استرداد لوایح پس از تقدیم لایحه، اساساً فرض و اصل کلی بر این است که استرداد لایحه قبل از بررسی در مجلس ایرادی ندارد. لیکن پس از بررسی لایحه، تابع ضوابطی از جمله تصویب مجلس است. قاعده کلی در ماده ۱۳۷ آیین نامه داخلی مجلس بیان شده است و آن اینکه آیین استرداد لوایح قانونی در فروض مختلف فرق دارد. در صورتی که استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد رئیس جمهور یا وزیر مربوط کتباً با ذکر دلیل آن را مسترد می‌نماید و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می‌شود. اما در صورتی که استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا نماینده امور مجلس دولت می‌تواند با ذکر دلیل در جلسه



علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هر یک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید. بنابراین رویکرد آیین نامه داخلی مجلس در فرض دوم (تصویب کلیات لایحه و بعد از آن) با کمی سخت گیری همراه است.<sup>۱</sup> این سخت گیری آیین نامه داخلی مجلس از طرفی موجب ایجاد مشکلاتی در روابط دولت و مجلس شده است که در فرض دوم در صورت عدم تصویب مجلس و عدم امکان استرداد لایحه از سوی دولت و در نهایت تصویب آن از سوی مجلس نوعی بی میلی دولت را برای اجرای قوانینی از این دست فراهم می نماید. البته به موجب ماده ۱۴۱ آیین نامه اصلاحی ۱۳۸۷ تنها در صورت «تغییر دولت»، چنانچه دولت جدید رسماً استرداد لوایحی را اعلام کرده باشد، آن لوایح از جریان خارج خواهد شد. در هر صورت به لحاظ تئوریک برای دستیابی به اهداف قانون اساسی در خصوص وظایف و تکالیف دولت در زمینه اجرای قوانین و تمشیت امور جامعه، روند تصویب لوایح علیرغم مجوز آیین نامه داخلی مجلس، نیازمند تعامل میان مجلس و دولت در این زمینه است. نخست اینکه دولت می تواند با ارزیابی تأثیرات و پیش بینی به موقع عدم امکان تصویب لایحه با مندرجات مورد نظر دولت، قبل از تصویب کلیات لوایح آنها را مسترد دارد. که آیین نامه داخلی مجلس نیز چنین اجازه ای را به صراحت به دولت داده است. به موجب بند ۱ ماده ۳۷ در صورتی که استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد رئیس جمهور یا وزیر مربوط کتباً با ذکر دلیل آن را مسترد می نماید و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می شود.

دوم در فرضی که کلیات لایحه مورد بررسی قرار گرفته است و استرداد نیازمند تصویب مجلس است دولت می تواند با توجیه نمایندگان مجلس و از طریق گفتگو و مذاکره نظر آنها را جهت باز پس گیری لایحه جلب نماید. معمولاً این فرض در غالب لوایحی که دولت به دنبال باز پس گیری آنها است اتفاق می افتد.

<sup>۱</sup> این موضوع به ویژه در خصوص استرداد لایحه هدفمند کردن یارانه ها و همچنین استرداد لایحه برنامه چهارم مطرح شد.



### ۲-۲. سکوت قانون اساسی به معنای انحراف از اهداف قانون اساسی نیست

قانون اساسی را باید به صورت یک کل منسجم مد نظر قرار داد. در این خصوص مفاد آیین نامه داخلی مجلس نیز باید در راستای اهداف و مواد مختلف قانون اساسی تفسیر گردد. به گونه ای که کمترین اثر منفی را در روابط قوا بر جا گذارد. قانون اساسی ایران در خصوص اصلاحیه های مد نظر دولت که ممکن است به هر دلیلی بعد از تصویب آن در هیأت وزیران و ارسال آن به مجلس صورت گیرد صحبتی نکرده است. بنابراین تنها راه حل دولت استرداد لایحه برای اصلاح مجدد آن خواهد بود و شایسته بود که این امر در آیین نامه داخلی مجلس نیز پیش بینی می شد. البته بند اخیر ماده ۱۳۶ آیین نامه داخلی مجلس به خود غیر مستقیم امکان اعمال آن ها را از طریق استماع نظرات نماینده دولت (وزیر مربوطه) پیش بینی نمود ه است. به موجب بخشی از این ماده « در موقع طرح آن نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزرا به تناسب موضوع حاضر باشد.»

در حقوق اساسی برخی از کشورها امکان اصلاح لایحه بعد از ارایه به مجلس پیش بینی شده است، که این امر در حقوق ایران تنها از طریق مجلس انجام می گیرد. به موجب ماده ۸۸ قانون اساسی نیجر پیشنهادها، لوایح و اصلاحاتی که در حیطه قانون نباشد پذیرفته نمی شود. رئیس مجلس ملی عدم پذیرش موارد مذکور را اعلام می نماید. در صورت اعتراض، به درخواست رئیس جمهور یا رئیس مجلس، دیوان عالی ظرف ۸ روز نظر خود را اعلام می کنند. ماده ۱۲۰ قانون اساسی الجزایر ابتکار جالبی در این خصوص به خرج داده است. به موجب این ماده هر لایحه یا طرح قانونی برای تصویب باید در مجلس ملی خلق و متعاقباً در شورای ملت مورد رأی گیری قرار گیرد. بحث در خصوص لوایح و طرح های قانونی در مجلس ملی خلق به متن تقدیمی مربوط می شود. شورای ملت متن مصوب مجلس ملی خلق را به بحث می گذارد و با اکثریت سه چهارم اعضای خود آن را تصویب می کند. در صورت بروز اختلاف بین دو مجلس به درخواست رئیس دولت کمیسیون مشترکی مرکب از اعضای هر دو مجلس به تعداد مساوی، به منظور پیشنهاد متنی در خصوص مفاد مورد اختلاف، تشکیل می شود. متن مزبور برای تصویب از سوی دولت به هر دو مجلس تقدیم می گردد و در صورت



موافقت دولت مورد اصلاح قرار می‌گیرد. ماده ۱۲۷ قانون اساسی این کشور، این اجازه را به رئیس‌جمهور داده است تا چنانچه مخالف قانون مصوب مجلس باشد یا اجرای آن برای دولت نامقدور باشد، تا ۳۰ روز پس از تصویب قانون بررسی مجدد آن را در مجلس درخواست نماید.

در خصوص مسکوت ماندن لایحه، بخشی از ماده ۱۸۰ اصلاحی با گردش به نفع دولت مقرر نموده است که مسکوت ماندن لایحه بدون موافقت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهوری، وزیر یا معاون امور مجلس ذی‌ربط پذیرفته نخواهد شد.

### بند دوم: اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت مالی طرح‌ها و لوایح قانونی

#### ۱. مقدمه

بر اساس اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» مطالعه صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهد که این اصل از اصولی بوده است که در زمان تصویب، مورد توافق نمایندگان بوده و در خصوص آن اختلافی وجود نداشته است.

به طور کلی، استدلالی که برای تصویب این اصل مطرح شده است این است که: «کسی که به صورت روزانه و مستمر با مسائل درآمد و هزینه سر و کار دارد قوه مجریه است بنابراین اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند و نمی‌تواند بگویند ما تصویب کردیم حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست.»<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد که استدلال فوق بسیار کلی است و پاسخگویی مشکلات پیچیده‌ای که در عمل در خصوص مسائل مالی میان قوه مجریه و مقننه بروز می‌کند نیست. دلیل این ادعا، مصوبات متعددی است که از سوی شورای نگهبان، به

<sup>۱</sup> صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۸۴۷.



دلیل مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی رد شده است. این امر نشان دهنده آن است که مجلس شورای اسلامی در خصوص اعمال اصل ۷۵ قانون اساسی، هنوز به رویه واحدی نرسیده است. بنابراین، به نظر می‌رسد که تأملی در مبانی نظری اصل هفتاد و پنج قانون اساسی در کنار مطالعه آراء شورای نگهبان در خصوص این اصل، می‌تواند درک روشن‌تری از این اصل و هدف آن ارایه نماید.

## ۲. مبانی نظری

شناخت محدودیت‌های وارد بر صلاحیت‌های تقنینی مجلس و همچنین حدود مداخله نمایندگان در طرح‌ها و پیشنهادها دولت که برای تصویب به مجلس ارایه می‌شود، می‌تواند معرفت جدیدی را برای درک برخی محدودیت‌های فنی شناسایی شده توسط قانون اساسی برای مجریان و مقننین فراهم نماید. اصل هفتاد و پنج قانون اساسی به بیان یکی از این محدودیت‌ها که معمولاً در لوایح و طرح‌هایی که بار مالی دارند، نظیر قوانین بودجه و مالیاتی اتفاق می‌افتد. اصولاً سه دسته محدودیت ماهوی، شکلی و مالی را برای پیشنهادها نمایندگان مجلس در فرایند تصویب لوایح دولت (و همچنین بررسی طرح‌ها) می‌توان تصور نمود.

نخست، عدم امکان طرح پیشنهادها به «دلایل ماهوی»<sup>۱</sup> است. برای مثال در حقوق فرانسه هرگاه پیشنهاد نمایندگان وارد حوزه‌های اجرایی پیش‌بینی شده در اصل ۳۴ قانون اساسی شود، به موجب اصل ۴۱ قانون اساسی این پیشنهادها قابل طرح نخواهد بود. دوم، «دلایل رویه‌ای»<sup>۲</sup> و شکلی است که برای نمونه در فرانسه اصلاحات باید مطابق آیین نامه داخلی مجلسین از سوی نمایندگان پیشنهاد شود. سوم، «دلایل مالی»<sup>۳</sup> است که در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه نظیر اصل ۷۵ ایران پیش‌بینی شده است.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> Irrecevabilité matérielle

<sup>۲</sup> Irrecevabilité procédurale

<sup>۳</sup> Irrecevabilité financière

<sup>۴</sup> Roques, X, « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution) », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1993, n° 16, pp. 742-743.





## ۲-۱. منطق مالی و اقتصادی اصل ۷۵ قانون اساسی

اصل هفتاد و پنج قانون اساسی ایران نیز مبتنی بر یک منطق مالی و اقتصادی است و اساساً دست نمایندگان مجلس در مداخله مالی در لوایح دولت را می‌بندد. در واقع اصل هفتاد و پنج قانون اساسی با بیان محدودیت مالی برای نمایندگان مجلس در تغییر لوایح، یک مرز مشخص و معیار و محدودیت واضحی را برای مجلس بیان نموده است. به موجب این اصل پیشنهادات و اصلاحات نمایندگان مجلس در لوایح دولت که منجر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی گردند، در صورتی قابل قبول است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد.

اصل هفتاد پنج دارای دو پیام اساسی نیز می‌باشد. یکی اینکه پیشنهادات نمایندگان نباید اساساً منجر به کاهش درآمد عمومی و افزایش هزینه‌ها گردد. (اصل ممنوعیت کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها) و دوم اینکه در صورتی که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها گردد، باید طرق جبران آن به طور مشخص پیش بینی شود. (لزوم پیش بینی نحوه جبران)

## ۲-۲. اصل عدم بررسی پیشنهادات به دلایل مالی

اساساً قیود و محدودیت‌های مالی وارده بر پیشنهادات نمایندگان برای ایجاد تعادل اقتصادی و پیشگیری از افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدها است. در حقوق فرانسه، این محدودیت تحت عنوان اصل کلی «عدم امکان بررسی پیشنهادات به دلایل مالی»<sup>۱</sup> شناخته می‌شود. به موجب ماده ۴۰ قانون اساسی فرانسه «پیشنهادات<sup>۲</sup> و اصلاحیه‌هایی<sup>۳</sup> که از طرف اعضا پارلمان ارایه می‌شود، چنانچه تصویب آنها سبب کاهش درآمد عمومی و یا افزایش هزینه عمومی<sup>۴</sup> گردد قابل طرح نمی‌باشد.» به همین سبب در فرانسه کلیه پیشنهادات نمایندگان در فرایند تصویب قانون بودجه که منجر به کاهش درآمدهای مالیاتی گردد، اصلاً مطرح نمی‌شود. علاوه بر این به موجب قانون ارگانیک مصوب دوم ژانویه ۱۹۵۹ صلاحیت پارلمان نسبت به اصلاح قوانین مالی محدود گردیده

<sup>۱</sup> Le principe d'irrecevabilité financière

<sup>۲</sup> Propositions

<sup>۳</sup> Amendements

<sup>۴</sup> Charge publique



است.<sup>۱</sup> در خصوص این اصل چند سؤال اساسی مطرح است. اینکه اصل هفتاد پنجم قانون اساسی مطلقاً نمایندگان را محدود کرده است بلکه بیان داشته است که اگر پیشنهادهاى آنها منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه های عمومی گردد آنها مکلفند طرق جبران آن را مشخص نمایند. حال این سؤال اساسی مطرح است که آیا طرق جبران شامل هر طریقی می شود که نمایندگان مجلس صلاح بدانند؟ آیا محدودیت‌هایی بر طرق جبران مالی در قوانین اساسی و عادی وجود دارد و نمایندگان مجلس باید آنها را مراعات نمایند؟ مرجع تشخیص نحوه جبران چه مقام و مرجعی است؟ مجلس. شورای نگهبان؟ آیا ممنوعیت مشروط مندرج در اصل هفتاد و پنج قانون اساسی شامل ممنوعیت تغییر محل تأمین هزینه نیز می شود؟ آیا پیشنهادات نمایندگان می تواند محل تأمین هزینه ها را در لوایح یا طرح ها تغییر دهد؟

### ۲-۳. تشخیص نحوه جبران مطلقاً بر عهده مجلس نیست

در مورد تشخیص نحوه جبران، این ابهام مطرح است که نمایندگان مجلس می توانند طبق تشخیص خود و بدون ملاحظه ضوابط و مقررات مالی، محل تأمین هزینه های طرح ها یا تغییرات در لوایح را مشخص نمایند. به عبارت رساتر مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی، صرف پیش بینی طریقه تأمین هزینه جدید را برای طرح های نمایندگان کافی می داند یا خیر؟ قطعاً مفهوم اصل ۷۵ قانون اساسی را باید در کنار سایر قوانین ضوابط و مقررات مالی دید. به همین سبب شورای نگهبان در برخی از موارد هر گونه روش تأمین هزینه ها یا جبران کاهش درآمد را که نمایندگان پیشنهاد می نمایند را مورد تأیید قرار نداده است. برای نمونه در مورد مربوط به بیمه قالیبافان شورای نگهبان مقرر نمود که پیش بینی تأمین هزینه های ناشی از اجرای این طرح برابر بند «۳۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مذکور در ماده (۳) اصلاحی طرح نیز از نظر شورای نگهبان رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ نیست.

<sup>1</sup> Méhaignerie, P., *La recevabilité financière dans la procédure législative*, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3247, 2006, 117 p. et voir: *Bilan de l'application de l'article 40 de la Constitution depuis le 1er juillet 2007*. Sur : < <http://www.senat.fr/rap/r07-401/r07-4011.html> >



## ۲-۴. محدودیت مجلس در تغییر محل تأمین هزینه ها

در خصوص تأمین محل هزینه ها و اینکه آیا مجلس می تواند محل تأمین هزینه ها را در لوایح تغییر دهد بدون اینکه منجر به کاهش هزینه عمومی یا تقلیل درآمد عمومی گردد باید گفت که اصل ۷۵ قانون اساسی ساکت است. این مسأله معمولاً از طریق شورای نگهبان مورد کنترل قرار می گیرد. ولی به لحاظ نظری در صورتی که برای دولت مشکلاتی در زمینه محل تأمین تغییر یافته ایجاد نماید و منجر به صعوبت فرایند تأمین هزینه نگردد، به نظر می رسد ایرادی نخواهد داشت. در یک مورد شورای نگهبان الزام دولت به پرداخت ۲۰ درصد حق بیمه قالی بافان و شاغلان صنایع دستی خانگی در گروه های مصوب شناسه دار صنایع دستی ایران و سایر شاغلان صنایع وابسته به تولید فرش (تمام وقت و پاره وقت) مذکور در ماده (۱) و تبصره های «۱» و «۴» این ماده را به دلیل آنکه ظاهراً طریق جبران این افزایش هزینه در طرح مشخص نگردیده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تلقی نموده است.

## ۳. نظریه های شورای نگهبان

### ۳-۱. نظر مشورتی شورای نگهبان در خصوص اعمال اصل ۷۵ در خصوص لوایح بودجه

در زمان تشکیل مجلس دوم، رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس وقت، طی سؤالی از شورای نگهبان، نظر شورا را در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی جویا می شود. متن سؤال و پاسخ شورای نگهبان بدین شرح است: «همه ساله در بحث بودجه پیشنهادهایی از سوی نمایندگان محترم مجلس مبنی بر افزایش هزینه های جاری و یا عمرانی مطرح می گردد که منبع تأمین اعتبار آن معین نیست و گاهی زائد بر سقف بودجه پیشنهادی دولت نیز می باشد و برخی از آقایان معتقدند اصل ۷۵ ناظر بر لایحه بودجه نبوده و در لایحه بودجه می توان پیشنهاد افزایش هزینه بدون مشخص کردن منبع تأمین اعتبار آن هزینه را مطرح کرد. علیهذا خواهشمندم نظر شورای محترم نگهبان را در رابطه با این اصل بیان فرمایید.» شورای نگهبان نیز در نظر مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ خود چنین اظهار نظر نمود: «عطف به نامه شماره... کمیسیون برنامه و بودجه، پس از بحث و بررسی، نظر مشورتی اکثریت بر این است که اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادها



نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد.<sup>۱</sup> با این اوصاف، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لوایح بودجه، از شمول اصل ۷۵ قانون اساسی استثناء شده است. در حالی که در بسیاری از کشورها، این مقرر اساساً در خصوص لوایح بودجه پیش‌بینی شده است. دلیل این امر هم آن است که جابه‌جایی بدون محدودیت ارقام در لایحه بودجه، یا افزایش هزینه‌های عمومی و کاهش درآمدهای عمومی به صورت بدون ضابطه می‌تواند اجرای برنامه‌های مالی دولت را با مشکل مواجه سازد.

### ۲-۳. نظریه‌های شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبه‌های مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی

اصل ۷۵ قانون اساسی یک از پرکاربردترین اصول در نظریات شورای نگهبان در رد مصوبات مجلس محسوب می‌شود، چرا که شورا به استناد این اصل از سال ۱۳۵۹ تا خرداد سال ۱۳۸۳، جمعاً ۱۴۵ بار مصوبات مجلس را مغایر قانون اساسی دانسته و رد کرده است.

شورای نگهبان در این دسته از آراء خود در استناد به اصل ۷۵ قانون اساسی، عموماً به یک دلیل استناد کرده است و آن اینکه مصوبه مجلس هزینه‌های عمومی دولت را افزایش یا درآمد عمومی دولت را کاهش می‌دهد اما طرق جبران آن را در خود متن مصوبه پیش‌بینی نمی‌کند. آن دسته از مصوبات مجلس که به استناد این اصل رد می‌شوند به شکل‌های مختلفی منجر به افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها می‌شوند که از می‌توان به موارد مهم زیر اشاره کرد:

الف) یکی از موارد متعددی که به نظر شورای نگهبان مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شده است، موردی است که دولت ابتدا یک لایحه قانونی را با ملاحظه تمام جوانب از جمله روش تأمین هزینه‌های آن به مجلس پیشنهاد می‌دهد و مجلس نیز رأساً به ابتکار خود تغییراتی در لایحه پیشنهادی دولت اعمال می‌کند از این که طریق الزامات جدیدی بر دولت بار می‌کند و یا امور جدیدی را پیش‌بینی می‌کند بدون آنکه طرق

<sup>۱</sup> نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در باره قانون اساسی، تدوین جهانگیر منصور، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۱۵۵.



جبران آن را مشخص کند مانند قسمت چهارم نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۸۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۴ شورای نگهبان در خصوص "لایحه استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران"، برخی از مواد و تبصره‌های لایحه را "از این نظر که در لایحه دولت نبوده و موجب افزایش هزینه عمومی می‌شود و طریق تأمین آن پیش‌بینی نشده" مغایر اصل ۷۵ دانسته است.

ب) حذف درآمد دولت از محل دریافت مالیات و عوارض و حقوق دولتی یا معاف کردن موسسه یا موسساتی از پرداخت برخی هزینه‌ها یا مالیات توسط مجلس در متن لوایح قانونی پیشنهادی دولت نیز یکی دیگر از موارد رد مصوبه مجلس به دلیل مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی است مثلاً نظریه شماره ۸۲/۳۰/۴۵۷۴ مورخه ۱۳۸۲/۸/۱ در خصوص "طرح جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی".

پ) الزام دولت به ایجاد هزینه‌های جدید یا افزایش هزینه‌ها بدون پیش‌بینی نحوه تأمین آن یا تأسیس یک سازمان جدید بدون معین کردن نحوه تأمین هزینه آن مانند نظریه شماره ۷۵/۲۱/۰۹۵۰ مورخه ۱۳۷۵/۷/۲۹ شورای نگهبان در خصوص "طرح افزایش مستمری والدین شهدا".

ت) توسعه دامنه شمول هزینه‌های پیش‌بینی شده در لایحه پیشنهادی دولت توسط مجلس مانند "لایحه نقل و انتقال دوره‌ای قضات" که مجلس مزایای پیش‌بینی شده دولت را به اشخاص دیگر تسری داده بود که به موجب نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۲۷۷ مورخه ۱۳۷۵/۱۰/۱۹ شورای نگهبان مغایر اصل ۷۵ شناخته شد.

ث) پیش‌بینی وظایف جدید یا متعدد برای یک سازمان بدون آنکه نحوه تأمین هزینه‌های انجام این وظایف مشخص شود مانند "طرح تشکیل شورای عالی اشتغال" که شورای نگهبان این طرح را به دلیل اینکه مجلس وظایفی برای این شورا در نظر گرفته است که نحوه تأمین هزینه‌های آن را مشخص نکرده است، به موجب نظریه شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخه ۱۳۷۷/۳/۱۰ مغایر با اصل ۷۵ اعلام کرد.

به نظر می‌رسد با توجه به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی در لزوم تعیین نحوه تأمین مالی قوانین و ایراد مکرر شورای نگهبان در این خصوص نسبت به مصوبات مجلس،



علی‌الاصول نمایندگان مجلس و در کل تهیه کنندگان طرح‌های قانونی، می‌بایست احاطه کلی نسبت به این اصل داشته باشند و از رد مکرر طرح‌ها و لوایح قانونی در شورای نگهبان به دلیل مخالفت با این اصل قانون اساسی جلوگیری کنند. اما به نظر می‌رسد در بسیاری از موارد تهیه و تصویب متن قوانین توسط مجلس، نوعی بی‌دقتی یا اهمال کاری در ارایه سازوکاری دقیق برای تأمین هزینه‌های مصوبه توسط نمایندگان مجلس مشاهده می‌شود و همین امر موجب طولانی شدن فرایند قانونگذاری و افزایش هزینه‌های عمومی کشور می‌شود به عنوان مثال، نمونه بارز این بی‌دقتی را می‌توان در "طرح تشکیل شورای عالی خانواده" مجلس ملاحظه کرد که مجلس طرح تشکیل این شورای عالی را تصویب کرده بود بدون آنکه نحوه تأمین هزینه‌های آن را در طرح مشخص کند. به همین دلیل شورای نگهبان در بند ۴ نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۵ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ خود در خصوص این طرح آن را مغایر با اصل ۷۵ اعلام کرد. این طرح دوباره توسط مجلس اصلاح و به شورای نگهبان ارسال می‌شود اما بدون آنکه بار مالی تأسیس این شورا را مشخص کند و نهایتاً شورای نگهبان در نظریه جدید خود (شماره ۸۳/۳۰/۷۵۶۵ مورخه ۱۳۸۳/۳/۱۶) در خصوص این طرح، دوباره همان ایراد را وارد ساخته و طرح را رد می‌کند.

مجلس در رفع این اشکال قانون اساسی شورای نگهبان به روش‌های مختلفی اقدام می‌کند مانند اینکه گاه اساساً مقرره‌ای که منجر به این اشکال قانون اساسی می‌شود را حذف می‌کند، یا اقدام به پیش‌بینی محل بودجه جدید می‌کند، و یا به ذکر این عبارت می‌پردازد که "بار مالی ناشی از اجرای این قانون از محل افزایش درآمدهای دولت ناشی از [موضوع مربوطه قانون مثلاً توسعه گردشگری] تأمین خواهد شد".

البته ذکر این نکته ضروری است که با وجود اهمیت این اصل قانون اساسی و لزوم تبیین و تشریح سازوکارهای اجرای آن، تاکنون سازوکارهای مشخصی برای نحوه محاسبه میزان افزایش یا کاهش هزینه‌های عمومی و پیش‌بینی منطقی آن در متن مصوبه در قوانین و مقررات کشور مقرر نشده است و به همین دلیل نمایندگان مجلس نیز در تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی در بخش مربوط به پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدها و تأثیر مصوبه بر بار مالی دولت دچار تشتت و پراکندگی آراء می‌شود.



#### ۴. نتیجه

- ۱- تغییر در لایحه بودجه و ارقام آن و همچنین همه طرحها و پیشنهادهای نمایندگان که در آن بار مالی است باید بدون تأمین بار مالی آن در صحن مجلس مطرح شود زیرا موجب تضییع وقت مجلس و شورای نگهبان است.
- ۲- مجلس باید ساز و کار لازم را برای رفع ایراد از چنین طرحهایی داشته باشد در غیر این صورت (یعنی عدم امکان رفع ایراد) موضوع در صحن مجلس مطرح شود.
- ۳- عباراتی مانند «از محل اعتبارات موجود» یا «با صرفه جویی در هزینه ها» یا جابجایی در ردیفها، تأمین بار مالی نیست.
- ۴- چنین مصوباتی که به جهت مغایرت با اصل ۷۵ و به تأیید شورای نگهبان مردود اعلام می شود قابل ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار دوم:

### اصل ۷۱ قانون اساسی و تفکیک امر تقنینی از اجرایی

#### ۱. مقدمه

اخیراً در نظام سیاسی و اداری کشور شاهد بروز مسائلی بوده‌ایم که منشأ آنها را می‌توان در موضوع تحدید حدود اختیارات قوه مقننه و مجریه و همچنین چگونگی ایجاد موازنه‌ای منطقی بین این دو قوه جستجو نمود. از جمله می‌توان به اختلافاتی که بین مجلس و دولت بر سر تعیین ساعات کار بانک‌ها و تغییر ساعت رسمی کشور چه به صورت رسمی یا غیر رسمی بروز کرده است، اشاره کرد. در اولین نگاه به نظامهای مختلف حقوقی ملاحظه می‌شده که این معضل در بسیاری از این نظامهای حقوقی وجود دارد.<sup>۱</sup> در این خصوص، روشهایی که می‌توانند ما را به نتیجه‌ای منطقی - حقوقی در خصوص تحدید حدود اختیارات و برقراری موازنه‌ای بین این دو نهاد فوق‌العاده با اهمیت کشور نزدیک سازند به قرار ذیل اند:

در گام نخست باید به بررسی این امر پرداخت که چه برداشتی از تفکیک قوا در یک نظام سیاسی خاص (ایران) پذیرفته شده است. بدین معنا که تئوری پذیرفته شده در نظام‌های ریاستی ممکن است اختیارات خاصی را به قوه مقننه اعطا نماید که در یک نظام پارلمانی یا نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی چنین نیست. از این رو، تئوری پذیرفته شده از تفکیک قوا و نظام سیاسی شکل گرفته بر اساس آن، اولین نکته‌ای است که بایستی در مطالعه حاضر مورد توجه قرار گیرد. اهمیت دیگر این امر در مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های سیاسی است. بنابراین در مطالعات تطبیقی نیز ابتدا بایستی مرکز توجه را بر روی

<sup>1</sup> See: McGuire, O. R., "Administrative Lawmaking", in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 185, The Constitution in the 20th Century, May, 1936, pp. 73-84.





تئوری به کار گرفته شده از تفکیک قوا در رژیم خاص سیاسی قرار داد؛ در غیر این صورت، ممکن است مطالعه تطبیقی ما را به بیراهه سوق دهد.

در گام دوم، بایستی به تفکیک بین حوزه تقنین و حوزه اجرا اشاره نمود و اینکه متعلق تقنین و اجرا چیست یا به عبارت بهتر، حوزه و بُرد تقنین تا کجاست؟ هنگامی که گفته می‌شود، امری اجرایی یا اداری است، منظور از عبارت «امر اجرایی» یا «امر اداری» چیست؟ در خصوص «امر تقنینی» تفاوت بین امر اداری، امر اجرایی و امر سیاسی چیست؟ رابطه بین امور اداری و امور حاکمیتی را چگونه می‌توان ترسیم کرد؟ آیا امر اداری در حیطه اختیارات قوه مجریه است یا قوه مقننه؟ آیا می‌توان گفت از آنجا که محصول قانونگذاری همان قانون است، هر آنچه در حیطه قانون می‌گنجد در حیطه قانونگذاری است؟

در گام سوم نیز در راستای تکمیل عوامل تاثیرگذار در میزان دخالت قوه مقننه در امور اجرایی، به سایر عواملی که می‌تواند ارتباط بین دو قوه مجریه و مقننه را تحت تأثیر قرار دهند اشاره خواهیم نمود. بی‌شک برقراری توازن بین اختیارات قوه مجریه و قوه مقننه، علاوه بر عوامل مذکور، به عوامل دیگری نیز بستگی دارد که یکی یا شاید اصلی‌ترین آنها تاریخ سیاسی یک نظام حقوقی خاص است. داشتن دیدگاهی تاریخی - حقوقی در این خصوص موجب می‌شود که از دیدگاهی بومی به حقوق اساسی نگریست، دیدگاهی که متأسفانه در اغلب آثار حقوق اساسی و اداری ما مفقود است. تاریخ سیاسی یک جامعه سیاسی می‌تواند نقشی تعیین‌کننده در میزان حدود و اختیارات پارلمان داشته باشد. عملکرد تاریخی پارلمان، علی‌الخصوص در برهه‌های حساس یک جامعه سیاسی، ممکن است اعتماد اعضای آن جامعه را به خود جلب نموده و موجب اعطای اختیارات بیشتر به قوه مقننه گردد. البته عکس این امر نیز قابل تصور است. مجالس دست‌نشانده، ممکن است موجبات بی‌اعتمادی تاریخی شهروندان را فراهم آورد و در برهه‌هایی که رژیم تغییر می‌کند موجب کاهش اختیارات پارلمان گردد. همچنین در مورد اینکه کدام مرجع وظیفه تدوین قانون اساسی را بر عهده دارد، ممکن است بر اختیارات قوه مقننه تأثیرگذار باشد. برای مثال، در رومانی، بلغارستان و آلبانی نخستین پارلمانها بعد از فروپاشی نظام کمونیستی، جایگاه مجالس مؤسس را داشتند که

وظیفه تدوین قانون اساسی را نیز عهده‌دار بودند. بنابراین هر کدام از آنها در مقایسه با پارلمان‌های عادی، بزرگتر بودند.<sup>۱</sup>

همچنین اختیاراتی که هر یک از قوا علاوه بر اختیارات اصلی خود دارند، ممکن است در نوع اختیاراتی که به آنها واگذار می‌شود، نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد. گاه این اختیارات حاشیه‌ای، خود در متن اختیارات این نهاد قرار می‌گیرند و اختیارات اصلی آن نهادها را به حاشیه می‌رانند. برای نمونه طبق بررسی‌های به عمل آمده، مجالس قانونگذاری جهان، به تدریج از اختیارات قانونگذاری خود فاصله گرفته و بر اختیارات دیگر خود از جمله وظایف نظارتی اصرار خاصی می‌ورزند. بنابراین پارلمان‌ها به نهادهائی حاشیه‌ای در سیاست‌گذاری تبدیل شده‌اند.<sup>۲</sup> این امر همزمان با عصری است که دیگر حتی خود نظریه‌پردازان حاکمیت پارلمان<sup>۳</sup>، از ادعای حاکمیت مطلق پارلمان دست شسته‌اند. پیدایش مفهوم برتری قانون اساسی<sup>۴</sup> که به دنبال خود، شاهد برآمدن نظارت قضائی حتی بر مصوبات پارلمان بود، این نظریه را در بسیاری از سنت‌های حقوقی به چالش کشید. انگلستان کشوری بود که در آن این نظریه به شکل بسیار افراطی رایج بوده است. شیوع افراطی این تئوری در این کشور به اندازه‌ای بود که لولم<sup>۵</sup> می‌گوید، "پارلمان هر کاری می‌تواند انجام دهد، جز اینکه زن را تبدیل به مرد و مرد را تبدیل به زن نماید."<sup>۶</sup> در حال حاضر نیز علی‌رغم اینکه هیچگونه محدودیتی به لحاظ مجموعه مقررات تشکیل دهنده قانون اساسی بر اختیارات پارلمان در انگلستان وجود ندارد، ولی پارلمان به هیچ عنوان وارد در قانونگذاری در خصوص بعضی امور نمی‌شود.

<sup>۱</sup> ر.ش به: آلسن، دیوید ام، "پارلمان در دموکراسی‌های نوین؛ تجربه اروپای مرکزی"، ترجمه حسین نبی‌لو، مجلس و پژوهش، شماره ۱۳۸۵، ۵۳، ص ۱۸۷.

<sup>۲</sup> برای نمونه ر.ش به: نورتون، فیلیپ، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، ش. ۴۸، ۱۳۸۴، صص ۹۸-۲۸۷.

<sup>3</sup> Supremacy of Parliament/ Parliamentary sovereignty

<sup>4</sup> Supremacy of the Constitution

<sup>5</sup> Jean-Louis de Lolme

<sup>6</sup> See for Instance: Allan, R. Carias-Brewer, Etude de Droit Comparé, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 552



علاوه بر مسائل عنوان شده، بی‌شک در دنیای کنونی، تخصص و آگاهی مهمترین ملاک در قانونگذاری است. نگاهی به آمارهای ارایه شده از نسبت میان طرح‌ها و لوایح ارایه شده به مجلس و روند نزولی نسبت طرح‌ها به لوایح بیانگر عدم تمایل درونی پارلمان برای قانونگذاری در امور تخصصی می‌باشد.

از سوی دیگر نیز برداشت کوتاه‌نظرانه از قوه مجریه، یعنی برداشتی که آن را تنها مجری قوانین می‌داند روز به روز به فراموشی سپرده می‌شود و در عوض، قدرت سیاست‌گذاری یا خط‌مشی‌گذاری قوای مجریه روز به روز افزایش می‌یابد، قدرتی که به سختی می‌توان تفکیکی مفهومی بین آن و قانونگذاری ایجاد نمود. این امر را می‌توان در کشوری که سنت دیرینه حاکمیت پارلمان را داشته است - یعنی انگلستان - مشاهده نمود. گاهی اوقات در این کشور اختیارات قانونگذاری تفویضی به اندازه‌ای وسیع است که ممکن است به وزیر اجازه دهد که قانون خاصی را اجرا کند و یا سایر قوانین پارلمان را تغییر دهد.<sup>۱</sup> در حال حاضر، در نظام حقوق عمومی انگلستان قانونگذاری تفویضی ایفاد کننده این است که برای مثال اسناد قانونی<sup>۲</sup> که توسط وزرا بر اساس تفویض اختیار از سوی پارلمان وضع می‌شوند، به لحاظ قانونی، جایگاهی هم سطح با قانونی که توسط پارلمان وضع می‌شود، دارند.<sup>۳</sup> بنابراین، بررسی اختیارات و میزان و حدود دخالت قوه مقننه در امور اجرایی را بایستی با دیدی کل‌گرا<sup>۴</sup> در منظومه حقوق اساسی، نظام تفکیک قوا و نظام نظارت و تعادل مورد بررسی قرار داد.

## ۲. ایران و نظام تفکیک قوا

آزادی سیاسی و دغدغه حفاظت و صیانت از آن، بی‌شک اولین انگیزه و محرک ایجاد نظام تفکیک قوا در نظام‌های سیاسی بوده است.<sup>۵</sup> به منظور داشتن نظام تفکیک

<sup>1</sup> See for instance: Alder, John, *Constitutional and Administrative Law*, London, Macmillan, 1999, p. 108.

<sup>2</sup> Statutory instruments

<sup>3</sup> Zarei, Mohammad Hossein, *The Applicability of the Principles of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers*, A Thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Ph.D. in the Faculty of Law, 1998, P. 342.

<sup>4</sup> Holistic

<sup>5</sup> See: Claus, Laurence, "Montesquieu's Mistake and the True Meaning of Separation", In *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No. 3, 2005, pp. 419-451.



قوا، نظریه پردازان این ایده را به گونه‌ای در بطن مشروطه خواهی و حاکمیت قانون گنجانیده و مبادرت به شرح و بسط آن نموده‌اند. از آنجا که کرامت مساوی شهروندان و مقتضیات آن، یعنی رفتار منصفانه و احترام به خودمختاری فردی، مقدمه و پیش فرض بنیادین مشروطه خواهی لیبرال و به همین ترتیب، معنای غایی حاکمیت قانون است<sup>۱</sup> در واقع، می‌توان گفت که دو ایده مشروطه خواهی و حاکمیت قانون دو پایه و اساسی هستند که نظامهای تفکیک قوا بر آنها استوار شده‌اند.<sup>۲</sup> در برداشتهای مدرن از حاکمیت قانون نیز می‌توان عنوان داشت که این مفهوم از معنای سنتی خود یعنی «حاکمیت خرد»<sup>۳</sup>، بسیار فاصله گرفته است. این بدان مفهوم نیست که خرد را در قانون راهی نیست، بلکه به این معنی است که خصوصیات عامی برای قانون فرض می‌شود که این خصوصیات را نمی‌توان به یک انسان عاقل، بنا به انسان بودن وی، اطلاق نمود. شکلا<sup>۴</sup> می‌گوید که حاکمیت قانون اصالتاً دارای دو معنای کاملاً متفاوت است که می‌توان این دو معنای متفاوت را برداشتهای سنتی و مدرن از حاکمیت قانون اطلاق نمود. برداشت سنتی از حاکمیت قانون که شکلا<sup>۴</sup> آن را به ارسطو نسبت می‌دهد، «حاکمیت خرد» است. در این برداشت، تنها و مهمترین شرط حاکمیت قانون، خصوصیت کسانی است که در قضاوت‌های حقوقی درگیر می‌شوند. عدالت مشرب دائمی است برای عمل به شکل منصفانه و مشروع...، اما برداشت مدرن از حاکمیت قانون که شکلا<sup>۴</sup> آن را به منتسکیو نسبت می‌دهد، اصل حکومت محدود، بر اساس ایده-هائی است که آنچه که فراهم کننده مقتضیات یک نظام سیاسی متوازن به شکل شایسته است را فراهم نماید، به شکلی که در آن قدرت با قدرت یا محدود شود یا مورد نظارت قرار گیرد، به طریقی که نه تمایل جابرانه پادشاهان و نه خودسرانگی یا استبداد قانونگذاران، بتواند به شکل مستقیم به افراد تجاوز کند. بنابراین، برداشت مدرن از حاکمیت قانون، به شکل بسیار نزدیکی با ایده تفکیک قوا و این اصل که مأموران

<sup>1</sup> Allan, T. R. S, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 2.

<sup>۲</sup> راسخ، محمد، نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار، تهران، دراک، ۱۳۸۸.

<sup>3</sup> The Rule of Reason

<sup>4</sup> Shklar



عمومی نبایستی حوزه خصوصی را مورد تجاوز قرار دهند، عجین شده است.<sup>۱</sup> نظام سیاسی ایران نیز نتوانست خود را از نفوذ افکار مشروطه‌خواهی به دور نگاه دارد، و در سال ۱۲۸۵ نفوذ این گونه افکار همراه با شرایط و مقتضیات اقتصادی و اجتماعی دیگر، منجر به بروز انقلاب مشروطه در ایران شد، انقلابی که در پی آن قانون اساسی را به نظام سیاسی ایران و در پی آن بسیاری دیگر از مفاهیم مدرن را در زندگی سیاسی و روزمره ایرانیان وارد نمود. این قانون در اصل بیست و هفتم متمم خود قوای مملکت را به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌کرد. این قانون همچنین در اصل بعدی قوای سه‌گانه را از همدیگر ممتاز و منفصل می‌خواند.

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ این اصل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با اندک تغییری در اصل ۵۷ وارد شد. در واقع این انقلاب، در فضا و زمینه‌ای رخ داد که در آن، اصل تفکیک قوای سنتی و اصل حاکمیت پارلمان به عنوان یکی از نتایج مهم آن به راحتی می‌توانست مطرح شود. انقلاب اسلامی واکنشی نسبت به عملکرد اجحاف آمیز و غیر قابل تأیید قوه مجریه نظام مشروطه پهلوی بود و به همین خاطر، یکی از عوامل مهمی بود که می‌توان پذیرش اصل صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را به آن نسبت داد.

بنابراین با توجه به اصل ۵۷ ملاحظه می‌گردد که اصل تفکیک و استقلال قوا در نظام کنونی ایران نیز پذیرفته شده است. در این نظام، "اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که مصوبات آن پس از طی مراحل برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.<sup>۲</sup> اعمال قوه مجریه نیز جز در اموری که در قانون اساسی به عهده رهبری قرار گرفته است بر عهده رئیس جمهور و وزرا می‌باشد<sup>۳</sup> و اعمال قوه قضائیه نیز بر عهده دادگاههای دادگستری قرار گرفته است.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> Loughlin, Martin, *Public Law and Political Theory*, New York, Oxford University Press, 1992, p. 149-50.

<sup>۲</sup> اصل ۵۸ قانون اساسی

<sup>۳</sup> اصل ۶۰ قانون اساسی

<sup>۴</sup> اصل ۶۱ قانون اساسی



یکی از مسائل بسیار پیچیده‌ای که تقریباً گریبانگیر تمامی نظام‌های تفکیک قواست، مسألهٔ تحدید حدود اختیارات دو قوهٔ مقننه و مجریه از همدیگر است، این مسأله هنگامی به منصبهٔ ظهور می‌رسد که قوهٔ مجریه و قوهٔ مقننه از یک خط فکری سیراب نشوند و بنابراین، هر یک در صدد به کرسی نشانیدن ایده‌ها و افکار خود در جامعهٔ سیاسی باشند، از آنجا که عملی‌ترین شیوهٔ اعمال افکار، یعنی واقعیت بخشیدن و به منصبهٔ ظهور رساندن ایده‌های انتزاعی، از طریق قوای مجریه است، بنابراین مسألهٔ دخالت قوهٔ مقننه در امور اجرایی همواره یکی از دغدغه‌های ذهنی در نظام‌های مشروطهٔ معاصر است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز که یکی از این نظام‌های مشروطه است، از این مهم مستثنا نمی‌باشد.

در این نظام مجلس دارای صلاحیت ذاتی قانونگذاری است و در مقابل قوه مجریه نیز برخی اختیارات محدود در زمینه قاعده‌گذاری دارد. حال مسأله اساسی این است که محدوده قانونگذاری مجلس تا کجا بوده و این نهاد قانونگذاری در چه زمینه‌هایی می‌تواند از طریق وضع قانون دخالت کند و در برابر قوه مجریه نیز در چه حوزه‌هایی می‌تواند وضع مصوبه کند؟ با توجه به صراحت اصل ۷۱ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». با وجود اهمیت حقوقی و سیاسی این اصل که در جلسه سی و دوم مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی مورخ ۵ مهر ماه ۱۳۵۸ با ۵۸ رأی موافق (و ۴ رأی مخالف) از ۶۲ رأی به تصویب رسید، بحث خاصی در خصوص علل و فلسفه تدوین آن در این جلسه صورت نگرفته است. به همین خاطر یکی از اصول مهم قانون اساسی ایران بدون اینکه بحثی در ارتباط با آن صورت بگیرد، تصویب شده است. با این وجود در غیاب چنین مباحثی، می‌توان با در کنار هم قرار دادن اصول مختلف قانون اساسی تصویری نسبتاً روشن در خصوص موضوع ارائه کرد. مواد دیگری نیز در قانون اساسی وجود دارند که به تنظیم و کنترل حدود اختیارات هر یک از قوا می‌پردازند. اصول ۷۱، ۷۲، ۸۵ و ۱۳۸ مهمترین اصولی هستند که می‌توان با تکیه بر آن رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در ارتباط با صلاحیت قانونگذاری مجلس و حدود و ثغور آن شناسایی کرد.

در خصوص اصل ۷۱ دو سؤال عمده مطرح می‌شود:



الف) منظور از عبارت «عموم مسائل» چیست؟ در این خصوص دو نظر قابل طرح است: نظر اول اینکه عموم مسائل به معنای «کلیه مسائل» است و با توجه به صراحت این اصل مجلس می‌تواند در هر زمینه‌ای اقدام به وضع قانون کند. نظر دیگر اینکه منظور از عبارت «کلیه مسائل» عبارت است از «کلیت مسائل». هنگامی که گفته می‌شود مجلس شورای اسلامی در کلیه مسائل می‌تواند قانون وضع کند، بدین معناست که مجلس اختیار قانونگذاری در تمامی مسائل را دارد، ولی در صورتی که گفته شود مجلس شورای اسلامی در کلیت مسائل می‌تواند قانون وضع کند، این بدین معنا خواهد بود که مجلس تنها می‌تواند در مسائل کلی و نه مسائل جزئی و ریز قانونگذاری کند.

در این رابطه نگاهی به ویژگی‌های ذاتی قانون بی‌فایده نخواهد بود. منظور از ویژگی‌های ذاتی قانون وجوه ممیز و عناصر مقومی است که بدون وجود آنها اساساً قانون پدید نمی‌آید.<sup>۱</sup> نخستین ویژگی قانون الزام‌آور بودن آن است که البته وجه ممیزه آن با مقررات اجرایی محسوب نمی‌شود زیرا برخی از مقررات اجرایی مانند آیین‌نامه‌ها نیز الزام‌آور هستند. اما آنچه با توجه به اصل ۷۱ مورد نظر ماست از سویی «کلی بودن» و از سوی دیگر «عام بودن قانون» است. در مفهوم نخست، یعنی «کلی بودن» قانون نباید ناظر بر مصداق معین یا رفتار خاص باشد بلکه باید بر یک نوع عام رفتاری دلالت نماید.<sup>۲</sup> به علاوه، قانون باید عام باشد بدین معنا که علاوه بر موضوع تابع قانون نیز نباید فرد خاصی باشد بلکه قانون همواره بر طبقه عام از مردم حاکم است.<sup>۳</sup> بنابراین، قانونگذار نمی‌تواند هر متنی را به عنوان قانون تصویب نماید که این متون فاقد ویژگی‌های ذاتی قانون یعنی کلی بودن و عام بودن باشند. در کنار موارد فوق «امری بودن»، «علنی بودن»، «وضوح»، «معطوف به آینده بودن» و «قطعیت» نیز از ویژگی‌های دیگر ذاتی قانون به شمار می‌روند. در کنار این ویژگی‌های ذاتی، قانون باید واجد ویژگی‌های عرضی نیز باشد که بر اساس آن قانون باید پاسخگوی نیازهای جامعه، منعکس کننده نظر اکثریت،

<sup>۱</sup> راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۲۷.

<sup>۲</sup> همان، ص ۳۰.

<sup>۳</sup> همان.



تامین کننده منافع عمومی و در نهایت کارآمد باشد. کارآمدی قانون بدین معناست که قانون باید تامین کننده هدفی باشد که برای تحقق آن تصویب شده است.<sup>۱</sup> در نتیجه، اگر قانون با نیازهای اجرایی فاصله داشته باشد نمی توان آن را قانونی کارآمد قلمداد نمود. با توجه به این که در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی، تقریباً هیچ بحثی بر سر این موضوع صورت نگرفته است،<sup>۲</sup> به جهت نیل به قصد مقنن، که تقریباً تنها شیوه تفسیری رسمی در نظام حقوقی ایران است،<sup>۳</sup> حیطة عمل و دست مفسر برای ارایه تفسیر منسجم یا متلائم<sup>۴</sup> از قانون اساسی باز می ماند. در نظر طرفداران سازگاری در تئوری تفسیر قوانین، صحت تفسیر به سازگاری بین اجزای یک متن و اینکه اجزای آن متن همدیگر را نه تنها نقض نکنند، بلکه مؤید و مصدق همدیگر نیز باشند، بستگی دارد. بنابراین در پاسخ به این سؤال که آیا منظور از عموم مسایل « کلیه مسائل» است یا «کلیت مسائل»، بایستی این اصل در پرتو سایر اصول قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد.

ب) سؤال دیگری در خصوص این اصل نیز مطرح است و آن اینکه منظور از عبارت «حدود مقرر در قانون اساسی» چیست و مصادیق آن کدام است؟

در خصوص سؤال نخست نظریه اول بر این باور است که در کل بر اساس این رویکرد، مجلس شورای اسلامی علاوه بر موارد ۴۸ گانه ای که قانون اساسی صراحتاً یا تلویحاً به صلاحیت قانونگذاری مجلس اشاره کرده است، در تمامی موارد دیگر می تواند با رعایت حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. عبارت "در عموم مسائل" را می توان دارای دو جنبه دانست. بر اساس جنبه نخست، صلاحیت قانونگذاری مجلس به لحاظ موضوعی هیچ محدودیتی نداشته و نهاد مزبور می تواند در خصوص تمامی موضوعات و امور به وضع قانون بپردازد (قانونگذاری عرضی). بر اساس جنبه دوم، صلاحیت قانونگذاری مجلس در خصوص یک موضوع خاص نیز محدودیتی ندارد و

<sup>۱</sup> همان، صص ۴۲-۳۰.

<sup>۲</sup> تنها دکتر نوربخش در این خصوص اظهار داشتند که به عقیده ایشان به جای «مقرر»، «چهارچوب» بهتر می بود چرا که «چهارچوب» قدری دایره اش ضیق می شود که مورد قبول قرار نگیرد.

<sup>۳</sup> نظریه شورای نگهبان: این امر ریشه در کشف قصد مقنن الهی دارد.

<sup>۴</sup> Coherence Theory





می‌تواند ریزترین جزئیات مربوط به یک موضوع را نیز در قانون مورد اشاره قرار دهد (قانونگذاری طولی).

اصل ۷۲ در مقابل این صلاحیت عام و دوگانه طولی و عرضی، تنها اصول قانون اساسی و احکام مذهب رسمی کشور را به عنوان محدوده تعیین کرده است.<sup>۱</sup> از میان این محدوده وسیع، مجلس شورای اسلامی از صلاحیت بی بدیلی در نظام حقوقی کشور برخوردار است.

به موجب نظریه دوم، مجلس شورای اسلامی چه در عالم حقیقی<sup>۲</sup> و چه به لحاظ حقوقی<sup>۳</sup>، نمی‌تواند در عموم مسائل به معنای «کلیه مسائل» قانون وضع کند. چرا که اولاً قانونگذار اساسی در اصول متعددی عرصه را برای تقنین مجلس تنگ نموده است. نگاهی به اصول ۲، ۴، ۹، ۲۰، ۴۴، ۵۶، ۵۹ و ۱۷۶ قانون اساسی بیانگر محدودیت‌هایی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر قانونگذاری وجود دارد.

اصل دوم قانون اساسی پایه نظام جمهوری اسلامی را ایمان به "خدای یکتا (لااله الاالله) و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین می‌داند، اصل ۴ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد که کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. اصل ۹ قانون اساسی محدودیت دیگری بر اختیارات مجلس شورای اسلامی است که محدودیت دیگر بر قانونگذاری مجلس را آزادی، استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور می‌داند. اصل ۲۰ رعایت موازین اسلام را شرط اجرای قوانین به صورت برابر می‌داند. اصل ۴۴ قانون اساسی حمایت قانون از مالکیت را وابسته به شروطی نموده است. اصل ۵۶ نیز حاکمیت مطلق بر جهان و انسان را از آن خداوند می‌داند و اذعان می‌دارد که هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد. اصل ۵۹ قانون اساسی نیز یکی دیگر از محدودیتهای قوه مقننه در ایران را احصا می‌کند. بر طبق این

<sup>۱</sup> بر اساس بخشی از اصل مزبور "مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد".

<sup>۲</sup> De facto

<sup>۳</sup> De jure



اصل "در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد".<sup>۱</sup> اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز یکی از مهمترین و در عین حال چالش برانگیزترین محدودیت‌های قانونگذاری است. این اصل اذعان می‌دارد که شورای عالی امنیت ملی وظیفه تعیین سیاستهای دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری و هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی را بر عهده دارد. بنابراین مصوبات شورای عالی امنیت ملی در حیطه‌هایی که توسط قانون اساسی بدان اعطا شده است، قابل اجرا و مصون از دخالت قانونگذاری قوه مقننه است.

استدلال دیگری که علیه طرفداران تفسیر «عموم مسائل» به «کلیه مسائل» می‌توان عنوان کرد این است که قانون اساسی ایران با پذیرش صریح ایده تفکیک قوا و استقلال آنها از همدیگر، راه را برای چنین تفسیری می‌بندد. چرا که در صورتی که مجلس شورای اسلامی بخواهد در عموم مسائل به معنی کلیه مسائل از جزئی‌ترین و ریزترین آنها گرفته تا مهمترین آنها قانونگذاری کند، در این صورت آیا استقلال قوه مجریه از قوه مقننه از مفهوم خود تهی نخواهد شد؟ بر این اساس، در نظام‌های مدرن تفکیک قوا، وظیفه قانونگذاری از وظائف اجرایی متمایز شده و از آنجا که قانون پیش از عمل اجرا یا قضاوت، شکل‌دهنده چهارچوبه‌هایی است که سایر اعمال دولت باید در محدوده آن جریان یابد، قانونگذاری مهم‌ترین و پایه‌ای‌ترین آنان به شمار آمده است. با آگاهی از دشواری تعریف ماهیت «قانون»، عنایت به جنبه کاربردی آن و اجتناب از وجوه نظری قضیه، شاید در عمل کارگشا تر باشد. به همین دلیل است که از دیرباز، اندیشه انحصار برخی از موضوعات مهم توسط پارلمان و خارج کردن مسائل دست دوم از حیطه فعالیت‌های پارلمانی، مورد توجه صاحب‌نظران و همچنین برخی از قوانین اساسی قرار گرفته است. مدتهاست که برخی علمای حقوق عمومی، برای خروج از بن‌بست، پیشنهاد کرده‌اند که فهرستی از وظایف پارلمانی تهیه شود و اعمالی که جزء طبیعت کار مجالس

<sup>۱</sup> البته این محدودیت مجلس بیشتر به صلاح‌دید مجلس بستگی دارد و نمی‌توان از آن به محدودیت به معنای واقعی کلمه نام برد.



مقننه است و در دائره صلاحیت‌های قانونگذاری می‌گنجد، مشخص گردد و سپس بقیه امور از طریق قوه مجریه و بر اساس «قدرت نظامنامه‌ای» حل و فصل شود.<sup>۱</sup> فرانسه، کامرون، جمهوری آفریقای مرکزی و سنگال از جمله کشورهایی هستند که بدین روش عمل می‌کنند.

از بین نظامهای نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی که شباهت بسیاری به نظام تفکیک قوا در ایران دارد، می‌توان به فرانسه اشاره کرد. در این کشور همچنان که عنوان گردید، قانون اساسی مواردی را که قوه مقننه در آن می‌تواند قانونگذاری کند، برشمرده است و سایر موارد را برعهده قوه مجریه نهاده است. ماده ۳۴ قانون اساسی فرانسه تحت عنوان «اختیارات تقنینی» مقرر می‌دارد:

«قانون توسط پارلمان تصویب می‌شود:

مقررات مربوط به موارد ذیل توسط قانون معین می‌شود:

حقوق مدنی و تضمینات اساسی اعطاء شده به شهروندان به منظور برخورداری از آزادی‌های عمومی؛ تبعیت مردم در امور شخصی و مالی از سازمان دفاع ملی. تابعیت، وضعیت و اهلیت شخصی، نظام زناشویی، انحصار وراثت و هبه‌ها. تعریف و تعیین جنایات و جرائم و مجازات‌هایی که بر آنها اعمال می‌شود؛ آئین دادرسی کیفری، عفو و بخشودگی، ایجاد سلسله مراتب جدید دادگاه‌ها، نظامنامه قضات.

مأخذ، میزان و نحوه دریافت انواع مالیات‌ها و نظام ضرب سکه و چاپ اسکناس.

قانون همچنین مقررات مربوط به موارد ذیل را تعیین می‌کند:

<sup>۱</sup> قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، صص ۹۳-۴۹۱

<sup>۲</sup> البته به نظر بعضی علمای حقوق، آنچه در قوانین اساسی از جمله اصل ۷۱ قانون اساسی ایران معمول است، اعطای صلاحیت عام تقنینی به پارلمان است. این حقوقدانان شیوه قانونگذار فرانسه را خلاف اصل پنداشته و آن را به تاریخ سیاسی فرانسه در شرایط و احوالی خاص نسبت می‌دهند. همچنین آنها اذعان می‌دارند که امور احصاء شده در قانون اساسی فرانسه به اندازه‌ای کلی است، که استثنا به اصل تبدیل می‌شود. برای نمونه بنگ: زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش-ها، ۱۳۸۴، ص ۱۵۶، همچنین رش:

Bell, John & Bayron, Sophie & Whittaker, Simon (1998), *Principles of French Law*, New York, Oxford University Press, pp. 141-5



نظام انتخابات مجلس‌های پارلمانی و مجلس‌های محلی؛  
 تأسیس انواع مؤسسات عمومی؛  
 تضمینات اساسی اعطاء شده به کارمندان کشوری و لشکری دولت؛  
 ملی کردن مؤسسات و انتقال مالکیت مؤسسات از بخش عمومی به بخش خصوصی؛  
 قانون اصول اساسی مربوط به امور ذیل را مشخص می‌نماید؛  
 سازماندهی کلی دفاع ملی؛  
 اداره آزادانه تشکیلات محلی، صلاحیت‌ها و منابع؛  
 آموزش؛  
 نظام مالکیت، حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجاری؛  
 حقوق کار، حقوق اتحادیه‌های صنفی و تأمین اجتماعی؛  
 قوانین مالی، درآمدها و هزینه‌های دولت را تحت شرایطی که قانون بنیادی، مشخص  
 می‌کند؛  
 قوانین برنامه، اهداف اقدامات اقتصادی و اجتماعی دولت را تعیین می‌کند؛  
 مفاد اصل حاضر توسط قانون بنیادی به طور دقیق تعیین و تکمیل می‌شود.»  
 ماده ۳۷ قانون اساسی فرانسه نیز ابراز می‌دارد: «موضوعاتی که در حیطه قانون قرار  
 نمی‌گیرند، در حکم مقررات هستند...».  
 ماده ۴۱ قانون اساسی فرانسه نیز در ادامه، جهت اعطای ضمانت اجرا به ماده ۳۴،  
 اذعان می‌دارد: «چنانچه در حین بررسی مجلس، مشخص گردد که پیشنهاد یا اصلاحیه -  
 ای در حیطه قانون نمی‌باشد یا برخلاف اختیارات اعطاء شده به موجب ماده ۳۸ می -  
 باشد<sup>۱</sup>، در این صورت دولت می‌تواند از پذیرش آن خودداری نماید».

<sup>۱</sup> ماده ۳۸ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: "دولت می‌تواند برای اجرای برنامه خود از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود از طریق "دستورالعمل" تصمیماتی اتخاذ کند که اصولاً در حکم قانون می‌باشند." این دستورالعملها پس از اخذ نظر شورای دولتی، در هیأت وزیران اتخاذ خواهند شد و پس از انتشار قدرت اجرایی می‌یابند. ولی چنانچه لایحه قانونی در مورد تصویب آنها تا تاریخی که قانون اعطای اختیارات را مشخص نموده، به پارلمان ارایه نشود لایحه مزبور کان لم یکن تلقی می‌گردد. پس از انقضای مدت مذکور در بند اول اصل حاضر، دستورالعملها غیر قابل تغییر می‌باشند، مگر به وسیله قانون و در موضوعاتی که در حیطه اختیارات قوه مقننه قرار گرفته اند."



در صورت اختلاف بین دولت و رئیس مجلس مربوطه، شورای قانون اساسی به درخواست یکی از طرفها در ظرف مدت هشت روز تصمیم می‌گیرد. مقایسه قانون اساسی فرانسه که به لحاظ نظام حقوق اساسی و همچنین شیوه‌های حقوقی بسیار شبیه حقوق اساسی ایران می‌باشد، در این خصوص بسیار بصیرت‌زاست. هر چند که قانونگذار اساسی فرانسه در احصاء اختیارات قوه مقننه بسیار کلی عمل کرده است، ولی می‌توان گفت که پایه و اصل تحدید حدود قوه مقننه را در آن کشور پایه ریزی نموده است.

تفکیک بین حوزه اداری مستقل و حوزه اداری تبعی یعنی حوزه تفویض شده از سوی قوه مقننه نیز راه دیگری است که بیانگر این است که قوه مقننه در کلیه مسائل اختیار قانونگذاری ندارد. با نگاهی به اصول متعدد قانون اساسی ایران، می‌توان به ترسیم یک تفکیک ظریف و در عین حال پیچیده با مرزهایی بسیار لغزنده اشاره کرد. در بعضی از اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۲۶، ۱۳۴ و ۱۳۸، ملاحظه می‌شود که قانونگذار اساسی سعی داشته است به شکل تلویحی و کلی به ترسیم مرزها و تحدید حدود امر اداری مبادرت ورزد. قانونگذار اساسی شاید به عمد و البته به درستی وارد جزئیات امر نشده است.<sup>۱</sup> اصل ۱۲۶ قانون اساسی اذعان می‌دارد رئیس جمهور مسؤولیت امور «برنامه و بودجه» و «امور اداری» و «استخدامی» کشور را «مستقیماً» بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد. در ادامه اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد: ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که به کار وزیران نظارت دارد و با «اتخاذ تدابیر لازم»، به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، «برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین» و «قوانین را اجرا» می‌کند.

اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و

<sup>۱</sup> چرا که به هر اندازه که قانونگذار اساسی وارد در جزئیات شود، ممکن است میزان اختلاف را بر سر سندی که به عنوان میثاق ملی شناخته می‌شود را افزایش داده و انسجام جامعه را در طول زمان با چالش مواجه سازد.



مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.<sup>۱</sup>

در این اصول از قانون اساسی دو حوزه عمل قوه مجریه و در رأس آن رئیس جمهور از یکدیگر تفکیک شده است که می‌توان از آن به حوزه مستقل یا اصیل اداره و حوزه تبعی، وابسته، ثانویه یا فرعی عمل قوه مجریه و اداره اشاره کرد. در حوزه تبعی قوه مجریه، وزیران مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین هستند، بدین معنا که حوزه وابسته یا نیمه‌مستقل قوه مجریه، در راستا و ادامه حوزه تقنین است و نباید با قانون مخالفت داشته باشد که بررسی عدم مخالفت آن، بر عهده شورای نگهبان و رئیس مجلس می‌باشد<sup>۱</sup>، ولی در حوزه مستقل که محدود به تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و اجرای قوانین است، مجلس شورای اسلامی حق دخالت ندارد و ناظر مصوبات، دیوان عدالت اداری است. شاید بتوان گفت آنچه که بعضی از علمای حقوق اداری تحت عنوان تفکیک آئین‌نامه‌های مستقل از اجرایی عنوان می‌دارند، بیانی ناقص و جنین‌واره از ایده فوق می‌باشد.

هدف از تفکیک<sup>۲</sup> امور اداری به امور اداری مستقل و تبعی و همچنین منطق حاکم بر تفکیک قوا ایجاب می‌کند:

<sup>۱</sup> اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی برسد.

<sup>۲</sup> البته باید توجه نمود که این تفکیک تنها در خصوص ارتباط قوه مجریه و مقننه قابل طرح است.



الف) قوه مقننه در امور اداری و اجرایی، نبایستی مبادرت به تقنین کند، چرا که بر طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور مسئولیت امور «برنامه و بودجه» و «امور اداری» و «استخدامی» کشور را «مستقیماً» بر عهده دارد.

ب) در حوزه امور اداری و اجرایی مستقل یعنی جایی که رئیس جمهور «به کار وزیران نظارت دارد و با «اتخاذ تدابیر لازم»، به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، «برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین» و «قوانین را اجرا» می‌کند، نیز قوه مقننه اختیار هیچ‌گونه اقدامی اعم از تقنین و نظارت را ندارد<sup>۱</sup> (به استثنای آنچه که در اصل ۹۰ قانون اساسی بدان اشاره رفته است که عملاً نیز فاقد ضمانت اجرای حقوقی است، استثنای دیگر در خصوص اصل ۸۵ قانون اساسی است که مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد که در اینجا نیز مجلس تنها می‌تواند اختیارات نظارتی خود را اعمال کند).

پ) در امور اداری و اجرایی نیمه مستقل یا تبعی نیز که جزء حیطه اداری است، تنها قوه مقننه می‌تواند مبادرت به نظارت از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی کند. اما سؤالی که مطرح می‌شود، این است که حوزه اداری و اجرایی چیست و اینکه آیا می‌توان تفکیکی تیز، برنده و دقیق بین حوزه قانونگذاری و حوزه اجرا و اداره قائل شد؟ در این خصوص، عده‌ای بر این اعتقادند که با تفکیک بین امر اداری و امر سیاسی می‌توان غبار از این ابهام حقوقی زدود. اکنون به بررسی این نظریات می‌پردازیم.

### ۳. نتیجه

پس از بررسی و تحلیل‌های صورت گرفته از میزان اختیارات قوه مقننه در حقوق اساسی ایران در خصوص قانونگذاری و از آنجا که اختیارات مجلس شورای اسلامی در زمینه قانونگذاری، محدود به قانونگذاری در عموم و کلیت مسائل است، بنا به منطبق تفکیک قوا در حقوق اساسی و استقلال قوا و احترام به مرزهای دخالت هر یک از قوا نسبت به همدیگر و عدم تجاوز از اختیارات خود، همچنین بنا به تفکیک امور اداری از

<sup>۱</sup> البته اگر شورای نگهبان جزیی از قوه مقننه بدانیم، در این صورت بایستی در صحت گزاره فوق تردید روا داریم.



امور اجرایی - هر چند شاید این تفکیک در عمل چندان کارآمد نباشد - و همچنین تفکیک امور اداری و اجرایی به امور مستقل و تبعی، بایستی عنوان داشت که میزان اختیارات تقنینی قوه مقننه محدود به عموم مسایل بوده و در امور اجرایی میزان اختیارات تقنینی وی در حد ترسیم خطوط و خط‌مشی‌های کلی اداره است و اما در خصوص امور اداری که اموری جزئی و در عین حال به شدت بسته به جریان امور متغیرند، اختیار هیچگونه اقدام تقنینی را ندارد.

همچنان که در ابتدای بحث نیز مطرح نمودیم، مؤلفه‌های بسیاری در تعیین میزان دخالت قوه مقننه در امور اجرایی دخیل‌اند که یکی از آن مؤلفه‌ها، نظام نظارت و در کشور می‌باشد. نظام نظارت و تعادل به عنوان «گام سوم مشروطه‌خواهی» در حال حاضر در اغلب دموکراسی‌های مدرن، نظامی جا افتاده است. در نظام حقوق اساسی ایران نیز، این مفهوم هر چند با ساز و کارهای خاص خود، وجود دارد. با نگاهی گذرا به اختیارات وسیع نظارتی مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی ایران، از جمله حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور، نظارت بر مصوبات دولت از طریق رئیس مجلس، سؤال و استیضاح رئیس جمهور و اعضای هیأت وزیران، نظارت از طریق کمیسیون اصل ۹۰، نظارت مالی از طریق دیوان محاسبات و غیره، می‌توان استدلال نمود که شاید قانونگذار اساسی در نظر داشته است تا کفه اختیارات نظارتی مجلس شورای اسلامی را نسبت به اختیارات تقنینی سنگینی دهد.

بنابراین می‌توان گفت مجلس که با توجه به وسعت ابزارهای نظارتی که در دست دارد، به جای دخالت در امور اجرایی به صورت قانونگذاری، می‌تواند به راحتی از طریق ابزارهای نظارتی خود قوه مجریه را تحت کنترل خود داشته باشد و به جای وضع قانون در امور اجرایی که علی‌الاصول خاصیتی گذرا و ناپایدار و جزئی دارند و ممکن است قانونگذاری در آن امور موجبات تقلیل شأن قانون و قانونگذار را فراهم آورد و از سوی دیگر نیز به دلیل اینکه قانون همچنان که مورد اتفاق تقریباً تمامی حقوقدانان و فلاسفه حقوق است، بایستی ثبات و استمرار داشته باشد،<sup>۲</sup> ممکن است امور اجرایی

<sup>1</sup> Checks and Balances System

<sup>2</sup> See for Instance: Raz, Joseph (1979), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, New York, Oxford University Press, pp. 214-18





کشور را متصل نماید. بنابراین توصیه می‌شود که مجلس محترم شورای اسلامی، در مواردی که به گمان خود، از امور اجرایی است ولی اهمیت آن به حدی است که ممکن است نظم عمومی را مختل نماید یا موجبات تضییع و یا تضییق حقوق شهروندان را فراهم آورد، از اختیارات نظارتی خود استفاده کرده و مبادرت به تحمیل خواست خود - که در نهایت خواست ملت است - نماید.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار سوم:

### اصل ۸۵ قانون اساسی و مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه های شورای نگهبان

#### چکیده

اصل ۸۵ دارای احکام مختلفی است که یکی از مهمترین آنها، اصل عدم تفویض اختیار قانونگذاری است. شورای نگهبان در تعدادی از نظرات خود، برخی از مسائل را جزء مصادیق امر قانونگذاری دانسته و تفویض تصمیم گیری در خصوص آنها را مغایر با اصل عدم تفویض قانونگذاری قلمداد کرده است. تعریف مفاهیم قانونی، تدوین مقررات مربوط به فعالیت نهادهای با ماهیت حل اختلاف، مسائل مربوط به حقوق و تکالیف اشخاص، تعیین میزان جرائم و تخلفات، اصلاح قانون، تضييق و توسعه دامنه حکمی و موضوعی قوانین و تعیین ضوابط از جمله مواردی هستند که شورای نگهبان در نظرات متعدد خود، آنها را جزء مصادیق قانونگذاری تلقی کرده است.

#### ۱. مقدمه

از زمانی که منتسکیو نظریه تفکیک قوا را به شکل تقریباً امروزی آن مطرح کرد، بارها و بارها این سؤال ذهن اندیشمندان و طراحان قانون اساسی را به خود جلب کرده است که معنا و مفهوم «قوه» در عبارت «قوه مقننه» و یا «قوه مجریه» چیست؟ در واقع، سؤال اصلی این است که چه اموری در صلاحیت قوه مقننه، چه اموری در صلاحیت قوه مجریه و چه اموری در صلاحیت قوه قضائیه است. بر اساس مبانی مختلف، تحلیل‌های گوناگونی در این خصوص صورت گرفته است. علاوه بر این تحلیل‌های آکادمیک، نهادهای سیاسی در کشورهای مختلف نیز پاسخی به این سؤال داده‌اند. در ایران، شورای نگهبان به عنوان یک نهاد رسمی، در نظرات متعدد خود، به برخی از زوایای این مسأله اشاره کرده است که با بررسی و استخراج آنها می‌توان تا حدودی



به رویکرد شورا در خصوص محتوا و مفهوم امور اجرایی و تقنینی پی برد. البته در بررسی نظریات شورا باید به مسائل زیر توجه کرد:

الف) مطالعه نظریات شورای نگهبان در خصوص موضوع تمییز امور اجرایی از امر قانونگذاری مستلزم مطالعه کامل رویکرد شورا در قبال اصول متعددی از قانون اساسی است. مانند اصول ۵۷، ۶۰، ۷۱، ۸۵، ۱۱۳، ۱۲۱، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی. آنچه در این مورد توجه واقع شده، تنها اصل ۸۵ قانون اساسی است. مطالعه سایر اصول و استخراج مطالب مربوط آنها، نیازمند وقت بیشتری است.

ب) باید توجه کرد که برخی از این اصول، به مسأله امور اجرایی و امر قانونگذاری در معنای سنتی آن مربوط می‌شود. حال آنکه برخی دیگر به صلاحیت‌های خاص قوه مجریه مربوط می‌شود. صلاحیت‌های خاص قوه مجریه صلاحیت‌هایی هستند که مستقیماً در قانون اساسی به رهبر، رئیس جمهور و وزرا سپرده شده است. برخی از این صلاحیت‌ها «اجرای قانون» به آن معنایی که در نظریه سنتی و متسکیویی تفکیک قوا مطرح است، نیستند. برای بررسی این صلاحیت‌ها که آنها را می‌توان «صلاحیت‌های اداری» قوه مجریه نامید، باید فراتر از نظریه سنتی تفکیک قوا و یا هرگونه برداشت دیگری از آن، گام نهاد. بررسی این صلاحیت‌ها نیازمند انجام یک تحلیل همزمان در حوزه‌های مختلفی همچون علوم سیاسی، علوم اداری و حقوق اساسی تطبیقی است تا بر اساس آن بتوان، تفسیر مناسبی در عرصه حقوق اساسی ارایه کرد. بنابراین در هرگونه بررسی مربوط به صلاحیت‌های قوه مجریه و ربط آن با امر قانونگذاری باید دو صلاحیت اجرایی و اداری قوه مجریه را از هم جدا کرد.

پ) مفاهیم و موضوعاتی که در این نوشته از نظریات شورای نگهبان به عنوان مصادیق امر قانونگذاری استخراج شده است، به هیچوجه مفاهیم روشن و واضحی نیستند و نمی‌توان مدعی شد که با استخراج و معرفی این مفاهیم به عنوان مصادیق امر قانونگذاری، بتوان پاسخ کاملی به مسأله پیچیده تمییز امور اجرایی از امر قانونگذاری ارایه کرد. با نگاهی به یکایک این مفاهیم روشن می‌شود که ابهام و اجمالی که هر یک از آنها دارند، کمتر از ابهام و اجمالی نیست که در مسأله امور اجرایی و امر قانونگذاری وجود دارد.



ت) رویکرد شورای نگهبان در خصوص برخی از اصول مزبور، یک رویکرد ثابت و پایدار نیست. در برخی از موارد، شورای نگهبان در خصوص مواد و احکام مشابهی که به تصویب مجلس رسیده است، رویکردهای مختلف اتخاذ کرده است. هرچند گاه در متن حاضر، به تناسب، به برخی از این موارد تعارض اشاره شده است، ولی مطالعه همه این موارد و نشان دادن موارد تعارض، خارج از حوصله این نوشته است و به پژوهش مستقلی نیاز دارد. اهمیت این نظریات برای ما از این رو است که شورا تنها نهاد رسمی کشور است که صلاحیت تفسیر قانون اساسی و اظهار نظر در خصوص قانونی و شرعی بودن مصوبات مجلس شورای اسلامی را دارد و از این رو، در مباحث عملی مربوط به تفکیک قوا تأثیر بی بدیلی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد.

به هر حال، آنچه در این نوشته مورد توجه قرار گرفته است، رویکرد شورای نگهبان در رابطه با اصل ۸۵ قانون اساسی است. اصل ۸۵ دارای احکام مختلفی است که یکی از مهمترین آنها، اصل عدم تفویض اختیار قانونگذاری است. این اصل از آن جهت برای بحث تمیز امور اجرایی از امر قانونگذاری اهمیت دارد که شورای نگهبان در قالب اعلام مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با این اصل، برخی از مواردی را که مجلس در مصوبات خود، تصمیم گیری در خصوص آنها را به دولت یا قوه قضائیه سپرده بود، جزء مصادیق امر قانونگذاری دانسته و آنها را رد کرده است. به همین خاطر، در این نوشته سعی شده است با استخراج این گونه نظریات از مجموعه نظریات شورای نگهبان، برخی از مصادیق امر قانونگذاری را مورد شناسایی قرار دهیم.

## ۲. تعریف مفاهیم قانونی

تعریف بدین معنا است که در قانون، برخی از مفاهیمی که در ارتباط مستقیم با اهداف یا موضوع قانون مزبور دارند، مورد شرح و توصیف واقع شوند. نمونه‌های متعددی از «تعریف» در قوانین ما وجود دارد. ولی گاه در برخی از مصوبات مجلس، «تعریف» یک یا چند واژه یا اصطلاح که در متن قانون به آن اشاره شده است، به هیأت وزیران و یا سایر نهادهای دولتی سپرده شده است. شورای نگهبان اینگونه موارد را یک امر تقنینی تلقی کرده و تفویض آن به دولت را مغایر با اصل عدم تفویض قانونگذاری



مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد کرده است. مانند نظریه مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ در خصوص طرح توزیع عادلانه آب و نظریه مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ در خصوص لایحه اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی و نظریه مورخ ۷۸/۹/۳۰ در خصوص لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.<sup>۱</sup>

نخستین اظهار نظر شورا در این خصوص، به واسطه تفصیلی بودن آن، کم نظیر و بسیار قابل توجه است. شورای نگهبان در نظر مورخ ۶۱/۴/۳ در خصوص ماده ۵۳ طرح توزیع عادلانه آب<sup>۲</sup> اعلام کرد که «تعاریف و اصطلاحات فنی و عناوین قانونی اگر مبین نباشد، تصویب قانون مفهوم صحیح و معنای معقولی پیدا نمی کند و ایكال این تعاریف به پس از تصویب قانون و آیین نامه ای که بعداً تصویب خواهد شد مصوبه را غیر معتبر و اظهار نظر درباره آن را غیر ممکن می سازد. اولین چیزی که رکن اساسی هر حکم و قانون است، موضوع آن است که حکم و قانون بدون مشخص بودن موضوع آن، در نظر حاکم و قانونگذار آن بلاموضوع است. با این وجود چون ایكال این تعاریف به آیین نامه برای این بوده است که این عناوین و اصطلاحات ضوابط مشخص و معانی مبینی ندارند و معرض اختلاف نظر عرف و اهل فن است و تصویب نموده اند مفاهیم موضوعات احکام طبق آیین نامه این طرح معلوم گردد، این اصدار حکم بدون مشخص کردن موضوع و اعمال واقعی است که معقول نمی باشد. این اصطلاحات و عناوین اگر احتیاج به تعریف دارد، در طرح مذکور تعریف شده و با توجه به آن تعاریف کل طرح به تصویب برسد و اگر احتیاج به تعریف ندارد، پس واگذاری آن به آیین نامه مفهومی و واگذاری اختیار کوتاه کردن یا گسترش دادن موضوع حکم و مفهوم مشخص این اصطلاحات و عناوین به هیأت وزیران است و چون در نهایت قانونگذاری است، با اصل ۸۵ مغایرت دارد...».

<sup>۱</sup> شورای نگهبان در این اظهار نظر اعلام کرد که «ماده ۴ که تعیین مصادیق و چگونگی تشخیص شهید و بالتبجه تعریف شهید را به آیین نامه محول نموده به لحاظ اینکه این امر تقنینی تلقی می شود، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.»

<sup>۲</sup> طبق ماده ۵۳ مزبور «تعاریف و اصطلاحات فنی و عناوین مذکور در این قانون و طرز اجرای مفاد آن بر طبق آیین نامه هایی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می رسد.»



### ۳. تعیین ضوابط

تعیین ضوابط عنوان عامی است که شامل مواردی از قبیل تعیین معیارها و تعیین مقررات نیز می‌شود. شورای نگهبان در نظریه‌های متعدد خود،<sup>۱</sup> به این نکته اشاره کرده است که «تعیین ضوابط» امر تقنینی محسوب می‌شود و تفویض تصمیم‌گیری در خصوص آن به دولت، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. در برخی موارد، مجلس شورای اسلامی مسائلی از قبیل «تعیین ضوابط اجازه تأسیس و توسعه و انتقال مؤسسات پزشکی»، «تعیین ضوابط عملیات و معاملات پولی و بانکی در مناطق آزاد»، «تصویب تعاریف، نحوه فعالیت و اعمال نظارت و نیز ضوابط مربوط به تأمین ترتیب انحلال و ورشکستگی مؤسسات سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیر بانکی» و «تقسیم و تعیین سهمیه هر یک از وراث» را به نهادهای دولتی یا سایر نهادها واگذار کرده است ولی شورای نگهبان این امور را جزء امور تقنینی دانسته و تفویض آن را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد کرده است.

البته رویکرد شورای نگهبان در این خصوص ثابت نیست. در قوانین کنونی که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده‌اند، موارد متعددی به چشم می‌خورد که در آنها، تعیین ضوابط به نهادهای دولتی یا غیر آن سپرده شده است ولی شورای نگهبان نظر به مغایرت آنها با قانون اساسی نداده است. مانند ماده ۶ و بند (ج) ماده ۷ قانون نظارت بر ذبح و صید مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۴، ماده ۳ و بند ۱۱ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱. با مطالعه این موارد و مقایسه آنها با مواردی که شورای نگهبان آنها را جزء مصادیق امر قانونگذاری قلمداد کرده است، نمی‌توان به هیچ وجه تمایزی دست یافت و به عبارت دیگر، مبنای استدلال شورا در این خصوص مشخص نیست.

معاونت کفیات

<sup>۱</sup> مانند نظریه مورخ ۶۱/۶/۳۰ در خصوص لایحه تشکیل وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، نظریه مورخ ۶۰/۱۰/۱۰ در خصوص طرح قانونی شرایط انتخاب قضات دادگستری، نظریه مورخ ۷۲/۴/۷ در خصوص لایحه چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی جمهوری اسلامی ایران، نظریه مورخ ۷۸/۹/۳۰ در خصوص لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظریه مورخ ۶۴/۹/۲۷ در خصوص لایحه واگذاری پرداخت حقوق و مزایای ماهانه وراث شهدا و مفقودین نیروهای مسلح و کارمندان کشوری به بنیاد شهید انقلاب اسلامی.



#### ۴. مسائل مربوط به حقوق و تکالیف اشخاص

تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و تکالیف شهروندان، یکی از بارزترین مصادیق امر قانونگذاری است. به لحاظ تطبیقی نیز، تصمیم‌گیری درباره حقوق و تکالیف اشخاص در زمره صلاحیت‌های قانونگذار قلمداد شده است. به ویژه در حقوق اداری بر روی این مسأله تأکید شده است. در نوشته‌های مختلف، دامنه معنایی حقوق و تکالیف شهروندان بنابه مورد گاه مضیق و گاه موسع است. در معنای موسع، حقوق شامل موارد متعددی از قبیل حق در معنای اخص خود، آزادی‌ها، منافع، حیثیت و ناموس اشخاص می‌شود. تکالیف نیز شامل تکلیف در معنای اخص خود و مواردی از قبیل هزینه، وظیفه و مسئولیت می‌شود. هر چند در مباحث مربوط به امر قانونگذاری، از حقوق و تکالیف بالاطلاق یاد می‌شود، ولی به نظر می‌رسد موارد کمرنگ حقوق و تکالیف اشخاص هرگز مدنظر نبوده و جزء امر قانونگذاری محسوب نمی‌شوند. مطالعه نظریات شورای نگهبان و قوانین موجود (پس از انقلاب اسلامی) که به نوعی مهر تأیید شورای نگهبان بر آنها نقش بسته است، نشان می‌دهد که نظام قانونگذاری در ایران همین تفسیر را پذیرفته است و تنها در موارد متعارف است که شورای نگهبان مصوبه مجلس را به واسطه عدم رعایت این موضوع رد کرده است.<sup>۱</sup>

شورای نگهبان در نخستین اظهارنظر خود در این باره به صراحت اعلام می‌کند که «چون مواردی که در ماده ۵ و تبصره آن موقوف به اذن حاکم شرع شده است، مواردی است که با حقوق افراد و حرمت و حیثیت آنها ارتباط دارد و این موارد به طور تفصیل در قانون معلوم نشده است و احاله آن به مقامات قضایی و اجرایی قانونگذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است».

#### ۵. تعیین میزان جرائم و تخلفات

هر چند یکی از مصادیق متعارف امر قانونگذاری مسأله تعیین جرم و مجازات و همچنین، تعیین جرائم و تخلفات است، ولی کمتر کسی است که از ابهام‌ها و پیچیدگی‌های این مسأله بی‌اطلاع باشد. زیرا هر چند شاید بتوان پذیرفت که به غیر از مقنن کسی

<sup>۱</sup> مانند نظر مورخ ۶۲/۳/۱۲ به شماره ۸۷۷۰ در خصوص طرح تأسیس وزارت اطلاعات، نظر مورخ ۷۲/۱۰/۲۷ به شماره ۱۴۲۳ در خصوص لایحه نظام مهندسی و کنترل ساختمان.



نمی‌تواند جرم و مجازات تعیین کند، ولی تردیدهای جدی در خصوص شق دیگر مسأله یعنی تعیین میزان جرائم و تخلفات وجود دارد. در برخی از موارد، دولت و سایر نهادهای غیر قانونگذار مانند شوراهای اسلامی کشور، برای تضمین فعالیت های خود و یا با اهداف دیگر، به وضع جرائم و تخلفات می‌پردازند و یا قانونگذار برای آنها چنین اختیاراتی را اعطا می‌کند. شورای نگهبان در برخی از نظریات خود، مسائلی از قبیل «تعیین تخلفات رؤسا و اعضای علی‌البدل و مشاورین»<sup>۱</sup>، «تعیین میزان جریمه برای ابنیه غیرمجاز»<sup>۲</sup>، «تنظیم جرایم با توجه به مکان و زمان وقوع و نوع تخلفات و میزان تأثیر آن»<sup>۳</sup>، «تعیین نوع تخلفات صنفی و حرفه‌ای، نوع و میزان مجازات‌های انتظامی و نحوه رسیدگی به آنها و اجرای احکام مربوطه»<sup>۴</sup> و «تعیین میزان مجازات بدون طرح مجدد آن در مجلس و تصویب مجلس شورای اسلامی»<sup>۵</sup> را جزء مصادیق امر قانونگذاری دانسته و تفویض تصمیم‌گیری در خصوص آن را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته است.

البته در برخی موارد دیگر شورای نگهبان متعرض این امر نشده و مصوبه مجلس شورای اسلامی را مغایر با اصل ۸۵ ندانسته است. مانند بند ۱۴ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ که در آن صلاحیت «تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه-ها. در اجرای دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان» را به سازمان مزبور و هیأت وزیران سپرده است و شورای نگهبان آن را مغایر اصل ۸۵ اعلام نکرده است. همچنین، تبصره ۱ ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی ۱۳۸۴/۸/۶ اعلام می‌کند که «آئین نامه تعیین انواع تخلفات و جرائم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها توسط هیأت مدیره راه آهن تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». ماده ۲۴ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی مصوب ۱۳۷۴/۱۰/۲۰ نیز با اعلام اینکه «مصادیق تخلفات مذکور و نوع و میزان مجازات‌ها در

<sup>۱</sup> نظریه مورخ ۱۳۶۰/۹/۱۷ در خصوص لایحه قانونی دیوان عدالت اداری.

<sup>۲</sup> نظریه مورخ ۷۲/۱۱/۶ در خصوص طرح الحاق یک بند و ۳ تبصره به عنوان بند ۳ به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها.

<sup>۳</sup> نظریه مورخ ۷۳/۱۲/۲۱ در خصوص لایحه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین.

<sup>۴</sup> نظریه مورخ ۷۴/۶/۲۹ در خصوص طرح تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۵</sup> نظریه مورخ ۱۳۶۵/۵/۱۱ در خصوص طرح تشدید مجازات محترمان و گران فروشان.





هر مورد و نحوه رسیدگی به آن‌ها و اجرای احکام مربوطه به شرح آیین‌نامه‌ای خواهد بود. که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید»، مغایر با اصل ۸۵ به نظر می‌رسد ولی شورای نگهبان آن را تأیید کرده است. اینگونه موارد را به راحتی می‌توان در قوانین فعلی که به تصویب شورای نگهبان رسیده است، یافت و به همین خاطر باید گفت که رویکرد شورای نگهبان در این خصوص دوگانه است.

### ۶. اصلاح قانون

شاید بتوان اصلاح قانون را یکی از واضح‌ترین مصادیق امر تقنینی به شمار آورد. حتی در کشورهایی که اصلاح بخشی از قانون را به دولت تفویض می‌کنند، عمل اصلاحی دولت را قانونگذاری تفویضی می‌نامند. با توجه به اینکه در قانون اساسی ایران، تفویض اختیار قانونگذاری به دولت مورد شناسایی قرار نگرفته است، شورای نگهبان در برخی از نظریات خود، اعلام کرده است که مصوبه مجلس نمی‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم اصلاح قانون را به دولت یا نهاد دیگر واگذار کند. نمونه تفویض غیرمستقیم اختیار اصلاح قانون، لایحه قانونی دیوان عدالت اداری است که در ماده ۱۷ به شورای عالی قضایی اختیار تغییر آیین ابلاغ در قانون آیین دادرسی مدنی را داده بود. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۰/۹/۱۷ این مسأله را قانونگذاری دانست. نمونه تفویض مستقیم اختیار اصلاح قانون نیز، بند الف تبصره ۳۹ لایحه برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در آن، اختیار رفع انحصارات موجود در قوانین و مقررات موضوعه را به دولت سپرده بود. شورای نگهبان تأکید کرد که واژه «قوانین» باید از متن این بند حذف شود. زیرا رفع انحصاراتی که در قانون آمده است، تنها از طریق قانونگذاری امکان پذیر می‌باشد.

### ۷. تزییق و توسعه دامنه حکمی و موضوعی قوانین

تزییق و یا توسعه دامنه حکمی قانون به معنای این است که احکام مندرج در مواد مختلف یک قانون را محدود کرده یا گسترش دهد. برای مثال هرگاه دولت برای اجرای حکم قانون شرط یا شروطی را ضمیمه آن حکم کند، درواقع، دامنه حکمی



قانون را محدود کرده است. البته مسأله تضییق و توسعه دامنه موضوعی قانون روشن تر است و بدین معنا است که دولت بتواند موضوع یا موضوعات مشمول قانون را از شمول آن اخراج کند و یا موضوع یا موضوعات غیرمشمول را در شمول آن درآورد. این مسأله در حقوق اداری نیز مورد توجه واقع شده و مقررات دولت که دارای چنین وصفی باشند، به خاطر مغایرت با قانون و یا خروج از صلاحیت اداری ابطال می‌شوند.

شورای نگهبان در برخی از نظریات خود، صراحتاً یا تلویحاً تضییق و توسعه دامنه حکمی و موضوعی قوانین را، قانونگذاری تلقی کرده است. برای نمونه، تبصره ۷۸ لایحه بودجه سال ۱۳۶۲ کشور به دولت اجازه داده بود که در ازای صدور هر گذرنامه عادی مبلغ ۲۰۰۰۰ ریال بابت صدور آن دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور منظور نماید. مجلس در بند ۲ همین تبصره به دولت اجازه داده بود که «موارد معافیت پرداخت تمام یا قسمتی از هزینه مذکور و همچنین میزان هزینه تمدید گذرنامه عادی و هزینه صدور و تمدید اسناد در حکم گذرنامه و برگ گذر بیگانگان و همچنین موارد معافیت از پرداخت تمام یا قسمتی از هزینه های مذکور» را تعیین کند. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ اعلام کرد که این بند «اختیاراتی را به هیأت دولت واگذار نموده که قانونگذاری بوده و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می باشد». استدلال شورا در اینجا مشخص است. زیرا مجلس در بند ۲ تبصره ۷۸، به نوعی تعیین دامنه حکمی تبصره مذکور را به دولت سپرده بود و چون این امر قانونگذاری محسوب می شود، مغایر با اصل ۸۵ شناخته شد. شورا در نظریه دیگری که در تاریخ ۸۳/۱۲/۲۵ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ کشور اعلام کرد، تضییق دامنه موضوعی قانون توسط دولت را از مصادیق امر قانونگذاری تلقی کرده و تفویض آن به دولت را مغایر با اصل ۸۵ دانست.<sup>۱</sup>

نمونه بارز این مسأله را می‌توان در نظریه شورای نگهبان مورخ ۷۶/۹/۳۰ در خصوص لایحه استفاده اجباری از کمر بند و کلاه ایمنی مشاهده نمود. شورا در بند ۱ اظهار نظر خود اعلام کرده است که «نظر به اینکه تبصره ۲ توسعه محدوده ماده واحده را به عهده

<sup>۱</sup> عین عبارت شورا بدین شرح است: «تعیین موارد استثنا در بند ط تبصره ۱۳ و تعیین دستگاه‌های مستثنی توسط شورای پژوهش‌های علمی کشور در بند الف تبصره ۲۲ مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».



هیأت وزیران محول نموده است و نظر به اینکه این امر قانونگذاری و از وظایف مجلس شورای اسلامی است و قابل تفویض به هیأت وزیران نمی‌باشد، فلذا تبصره مزبور از این حیث خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». همچنین می‌توان به نظریه شورا در خصوص طرح اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش مورخ ۶۶/۱۰/۱۵ اشاره کرد. تبصره ماده ۷ این مصوبه اعلام می‌کرد که «وزارت آموزش و پرورش مکلف است به اشخاص حقیقی و حقوقی که دارای صلاحیت‌های علمی و اخلاقی بوده و متقاضی تأسیس و اداره مدارس ابتدایی و راهنمایی و متوسطه با هزینه خود و همیاری مردم و... باشند. مجوزهای لازم را اعطا کند». ولی شورا با اعلام این مسأله که در تبصره مزبور حدود صلاحیت علمی و اخلاقی ذکر نشده است، آن را مغایر با اصل ۸۵ قلمداد کرد. زیرا در واقع بدون تبیین حدود این صلاحیت، وزارت مزبور به راحتی می‌توانست دامنه موضوعی حکم قانونگذار را تضییق کرده یا توسعه بخشد.

رویکرد شورای نگهبان درباره این مسأله نیز رویکردی دوگانه است. زیرا در برخی موارد در متن مصوبه مجلس به صراحت آمده است که دولت می‌تواند برخی از موضوعات قانون را از دامنه شمول آن، اخراج کند و شورای نگهبان، آن را پذیرفته است. مانند بند اخیر ماده ۳۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ که صراحتاً اعلام می‌کند «موارد استثنا از حکم اخیر این ماده با تأیید سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد» یا ماده ۳۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که اعلام می‌کند «موارد استثنا در صورت ضرورت با تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد». با نگاهی اجمالی به قوانین مصوب پس از انقلاب، به کرات می‌توان چنین مواردی را مشاهده نمود.

#### ۸. تدوین مقررات مربوط به فعالیت نهادهای با ماهیت حل اختلاف

برخی از نهادها به واسطه ماهیت اهداف و وظایف خود، حقوق و تکالیف اشخاص را به نحو بارزی تحت تأثیر قرار می‌دهند. به همین خاطر، تأسیس و فعالیت اینگونه نهادها باید با حکم قانونگذار صورت بگیرد. به همین خاطر، شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹ در خصوص لایحه کار ماده ۱۶۴ لایحه مزبور را مغایر اصل ۸۵ اعلام



کرد. زیرا در این ماده مجلس شورای اسلامی تدوین «مقررات مربوط به انتخاب اعضای هیأت تشخیص چگونگی تشکیل جلسات آن و نحوه انتخاب مشاوران هیأت حل اختلاف» را به عهده دولت گذاشته بود و چون این امر قانونگذاری است، شورای نگهبان آن را مغایر با قانون اساسی دانست.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار چهارم:

## اصل ۱۱۲ قانون اساسی و حدود تقنین در مقام تشخیص مصلحت

## ۱. مقدمه

مصلحت نظام یکی از مباحثی است که تقریباً مختص به نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است و در معنایی که مدنظر قانون اساسی ما است، در سایر قوانین اساسی، سابقه ندارد.<sup>۱</sup> وضعیت خاص ایران پس از انقلاب اسلامی و مواجه شدن دولت انقلابی جدید با مسائل گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی باعث شد که حقوق اساسی مبتنی بر قانون اساسی سال ۱۳۵۸ نتواند به برخی از سؤالات و مسائل پیش آمده پاسخی درخور ارایه کند.<sup>۲</sup> به خصوص، رویکرد سنتی فقهای نخستین دوره شورای نگهبان نسبت به مسائل مستحدثه که پاسخ مثبت به آنها مورد نیاز جامعه تلقی می‌شد، باعث شد که رویکرد فقهی جدیدی بر مبنای آنچه فقه پویا نامیده می‌شد، نسبت به اینگونه مسائل اتخاذ شود.

<sup>۱</sup> مسأله تصویب قوانین مغایر با قانون اساسی با استناد به برخی مفاهیم قانونی (همانند اصل ۱۱۲ در قانون اساسی ایران) تنها در مورد نظام‌هایی از حقوق اساسی صدق می‌کند که در آنها نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی (Control of Constitutionality) به صورت پیشینی (*a priori*) و انتزاعی (Abstract) صورت می‌گیرد نه پسینی (*a posteriori*) و موردی (Concrete). نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی در اغلب نظام‌های سیاسی به صورت اخیر است و در اغلب موارد نیز که نظارت از نوع نخست است، راهکاری مشابه آنچه در اصل ۱۱۲ پیش‌بینی شده است، در این نظام‌ها وجود ندارد.

<sup>۲</sup> برای آگاهی از ماهیت این مشکلات و چرایی ظهور مفهوم مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، بنگ. احمدی، علی (۱۳۸۳) مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، صص ۵۱-۷۳.



«ضرورت» نخستین راهکاری بود که توسط حضرت امام (ره) جهت برون رفت از تنگناهای شرعی ارایه شد.<sup>۱</sup> با ورود این مفهوم به حوزه قانونگذاری، مجلس توانست برخی از احکام را که پیش از آن از سوی فقهای شورای نگهبان به جهت مغایرت با شرع رد می شد، وارد قوانین کشور کند. قانونگذاری بر اساس ضرورت، مستلزم رعایت اصل موقت بودن ضرورت بود. به همین خاطر، در اغلب موارد که مجلس با استناد به راهکار ضرورت، به تصویب قوانین مغایر با شرع می پرداخت، ضمن اشاره به وجود ضرورت در تصویب چنین قوانینی، به مهلت اجرای آن نیز اشاره می کرد. برای مثال می توان به ماده ۱ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ اشاره کرد. طبق این ماده «برای نیل به اهداف مذکور در اصول ۳۱، ۴۳، ۴۵ و ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی... و با استفاده از اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی مدظله العالی...<sup>۲</sup> اجرای مواد این قانون موقتاً برای مدت پنج سال در سراسر کشور ضروری تشخیص داده می شود». همچنین، تبصره ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ قابل ذکر است. طبق تبصره مزبور، «این ماده و تبصره های آن با استفاده از اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی<sup>(ره)</sup> که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت دانسته اند. برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب قابل اجرا است». ولی رشد دولت و افزایش روزافزون مسائل و مشکلاتی که تصمیم گیری قاطع دولت را می طلبید در نهایت به وضعیتی منجر شد که مفهوم ضرورت دیگر نمی توانست به خیل عظیم این مسائل، پاسخ های مناسب ارایه کند. یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در این باره به صراحت گفته است که:

<sup>۱</sup> برای مطالعه بیشتر در این خصوص بنگ. مهرپور، حسین (۱۳۸۷) مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر، صص ۲۴۹-۲۴۰.

<sup>۲</sup> نامه مزبور در پاسخ به سؤال رئیس وقت مجلس شورای اسلامی صادر شده است. حضرت امام (ره) در پاسخ ایشان فرموده اند:

«آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی ایران دخالت دارد که فعل یا ترک فعل آن موجب اختلال نظام می شود... پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت دو سوم و کلای مجلس شورای اسلامی با تصریح به موقتی بودن آن، مادام که موضوع محقق است و پس از رفع موضوع خود به خود لغو شود، در تصویب و اجرای آن مجازند.» (صحیفه نور، ج ۱۵، ص. ۲۹۷).



«ما عملاً شکست خوردیم در اینکه با قید ضرورت بتوانیم مصالحمان را با شورای نگهبان حل کنیم و اینکه بعدش مجمع تشخیص مصلحت آمد به خاطر این بود که ما آنجا شکست خورده بودیم»<sup>۱</sup>.

«مصلحت نظام» راهکاری بود که بار دیگر با تدبیر حضرت امام (ره) به عنوان جایگزین مفهوم ابتدایی ضرورت مطرح شد. بدین ترتیب، راهکار مصلحت نظام که دایره فراختری از مفاهیم را در مقایسه با ضرورت دربرمی گرفت، جهت حل اختلافات مجلس و شورای نگهبان در خصوص مسائل شرعی وارد مباحث حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شد. در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، مفهوم مصلحت نظام به عنوان راهکاری جهت حل اختلاف شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی به عنوان بخشی از اصل ۱۱۲ (مجمع تشخیص مصلحت نظام) وارد قانون اساسی شد. با این تفاوت که در جریان بازنگری، موارد مغایرت با قانون اساسی نیز بدون آنکه بحث خاصی در مورد آن در شورای بازنگری صورت گرفته باشد، به مسأله مغایرت با شرع اضافه شد.

همچنین، تفاوت دیگری که بین راهکار مصلحت پس از بازنگری قانون اساسی با دو راهکار پیش از بازنگری یعنی (ضرورت و مصلحت) وجود دارد، مسأله موقت بودن مصوبات مجلس است. پیش از بازنگری، در متن مصوبات مغایر با شرع که نهایتاً با توسل به مفهوم ضرورت به تصویب مجلس می‌رسید، مدت زمان اجرای آنها ذکر می‌شد. ولی پس از بازنگری، نه در قانون اساسی، نه در آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام و نه در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هیچ الزامی در خصوص لزوم اعلام موقتی بودن قوانینی که نهایتاً به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌رسند، وجود ندارد. حتی در شورای بازنگری قانون اساسی نیز اشاره چندانی به لزوم موقتی بودن اینگونه قوانین صورت نگرفته است. شاید برخی معتقد باشند که اصل بر دائمی بودن قوانین است و چون قانون اساسی در این باره سکوت کرده است، پس لزومی ندارد که این قوانین موقتی باشند. برای مثال، در اصل ۸۵ قانون اساسی، قانونگذار اساسی لزوم موقت بودن مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس را صراحتاً مورد اشاره

<sup>۱</sup> صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، ص ۱۵۳۷.



قرار داده است.<sup>۱</sup> در مورد قوانین مصلحتی، چون چنین حکمی وجود ندارد، در نتیجه لزومی ندارد که در متن قوانین مزبور، به موقت بودن آنها اشاره شود. روشن است که استدلال مزبور نمی‌تواند مورد پذیرش باشد. زیرا قوانینی که با استناد به عناوینی همچون (ضرورت و) مصلحت به تصویب می‌رسند، ذاتاً قوانین موقتی هستند و لزومی ندارد که در متن آنها به موقتی بودن آنها اشاره شود. حال آنکه قوانین مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس، ذاتاً موقتی نیستند و به همین خاطر، قانون اساسی ذکر موقتی بودن آنها را الزام کرده است. اگر قوانین مصلحتی ذاتاً موقت نباشند، در حقیقت، بدین معنا است که یک مصلحت دائمی وجود دارد که مغایر با شرع یا اصول قانون اساسی است. به نظر نمی‌رسد کسی با این نتیجه منطقی موافق باشد. بنابراین، لزومی ندارد که در متن قوانین مصلحتی به موقت بودن آنها تصریح شود و یا برای اجرای آنها مدت زمان خاصی تعیین شود.<sup>۲</sup>

از زمان بازنگری قانون اساسی تاکنون، مباحث مختلفی پیرامون این مفهوم مطرح شده است. در نوشته‌هایی که توسط حقوق‌دانان حقوق اساسی نگاشته شده است، بارها به این مسأله توجه شده و سعی شده زوایای مختلف آن مورد بررسی و مذاقه علمی قرار بگیرد. ولی با نگاهی به این ادبیات گسترده می‌توان ضعف مشترک آنها را شناسایی کرد. اولاً در اغلب این نوشته‌ها، به ارایه مباحث کلی اکتفا شده است. در نتیجه، به بسیاری از سؤالات توجه نشده و پاسخی به آنها ارائه نشده است. ثانیاً در اغلب موارد، تنها از یک زاویه خاص به موضوع نگریسته شده است. به همین خاطر، نوشته‌های مزبور مملو از مباحث فقهی است. رویکرد مذاهب اربعه نسبت به مسأله مصلحت و نظریات اشخاصی همچون غزالی، شاطبی و همچنین، نظراتی که فقهای شیعه در این خصوص ارایه کرده‌اند، تنها بخشی از مباحثی است که در این نوشته‌ها بارها مورد بحث و بررسی

<sup>۱</sup> طبق اصل مزبور، «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند. ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».

<sup>۲</sup> در اینجا بحث ما این نیست که نمی‌توان مدتی ذکر کرد، بلکه بحث ما این است که ذکر مدت، الزامی نیست و عدم ذکر موقتی بودن اینگونه قوانین، دلیلی بر دائمی بودن آنها نیست.





قرار گرفته است. در این میان، جنبه حقوقی مصلحت نظام غالباً مورد بی توجهی قرار گرفته است.

هرچند مفهوم مصلحت نظام به خاطر اختلاف شورای نگهبان و مجلس بر سر مسائل شرعی وارد مباحث حقوق اساسی ایران شده است و تبیین معنا و مفهوم آن و حدود و ثغور آن جهت ایضاح بخشی از نظام قانونگذاری ایران ضروری است، ولی نباید از رویه دیگر اصل ۱۱۲ و مفهوم مصلحت نظام غافل ماند. استناد به مصلحت نظام جهت تصویب نهایی مصوباتی که شورای نگهبان آنها را مغایر با قانون اساسی قلمداد کرده است، خود مسأله مستقلی است که نیازمند تبیین و ایضاح حقوقی است نه شرعی.

یکی از سؤالاتی که پاسخ به آن نیازمند انجام یک بحث حقوقی است، این سؤال است که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند قوانینی تصویب کند که از همان ابتدا مغایرت آنها با شرع یا اصول قانون اساسی آشکار و واضح است؟ پاسخ به این سؤال از این رو اهمیت دارد که مجلس شورای اسلامی بارها با استناد به اصل ۱۱۲ قانون اساسی، قوانینی را تصویب کرده است که از ابتدا مغایرت آنها با قانون اساسی و موازین شرعی واضح و مبرهن بوده است. در اینگونه موارد نمایندگان، در اظهارات خود هر چند به مغایرت آنها با شرع و اصول قانون اساسی اذعان کرده‌اند ولی اعلام کرده‌اند که هدف ما این است که پس از اعلام مغایرت توسط شورای نگهبان، نسبت به مصوبه خود به استناد مصلحت نظام اصرار کرده و آن را تبدیل به قانون کنیم. چنین رویکردی نسبت به اصل ۱۱۲ و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام صحیح نیست. آنچه در ادامه آمده است، بررسی ابعاد موضوع و ارایه پاسخ به سؤال مزبور است.

شاید برخی بر این پندار باشند که با استناد به راهکار مصلحت نظام هر قانونی را با هر درجه از مغایرت با شرع و قانون اساسی می‌توان تصویب کرد. چنین پنداری صحیح نیست و مجلس شورای اسلامی در استناد به اصل ۱۱۲ دارای برخی محدودیت‌ها است که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

## ۲. عدم خروج از صلاحیت قانونگذاری

مصوبات مجلس تنها در مواردی می‌تواند در نهایت به مجمع تشخیص مصلحت راه بیابد که مصوبات مزبور به لحاظ موضوعی داخل در صلاحیت مجلس شورای اسلامی



باشد. مصوباتی که موضوعاً خارج از حیطه صلاحیت‌های اعطایی به مجلس است، حتی با استناد به اصل ۱۱۲ نمی‌تواند عنوان قانون به خود بگیرد. زیرا مجلس در تصویب مصوبات قانونی، باید در حدود مقرر در قانون اساسی رفتار کند. پس از این مرحله است که نوبت به اظهار نظر شورای نگهبان و احیاناً توسل به فرایند اصل ۱۱۲ خواهید رسید. به عبارت دیگر، مغایرت با شرع و قانون اساسی و استناد به راهکار مصلحت نظام تنها زمانی مطرح می‌شود که مجلس در حیطه صلاحیت قانونگذاری خود عمل کرده است. برای مثال، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در خصوص صلاحیت‌های رهبری، با استناد به راهکار مندرج در اصل ۱۱۲ به تصویب قانون پردازد. زیرا مجلس از همان ابتدا نمی‌تواند در خصوص موضوعاتی که داخل در حیطه صلاحیت رهبری است، به تصویب قانون پردازد.

بنابراین، در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را به خاطر خروج از صلاحیت قانونی، مغایر با قانون اساسی قلمداد کرد، مجلس نمی‌تواند بر مصوبه مزبور اصرار کرده و آن را جهت بررسی و تصویب، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند. برای مثال، در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را به خاطر ورود در حوزه صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی و شرع قلمداد می‌کند، مجلس نمی‌تواند با استناد به راهکار مصلحت نظام، مصوبه خود را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستد. زیرا در چنین مواردی، مجلس از همان ابتدا خارج از صلاحیت‌های اعطایی عمل کرده است. فهرست بلندی از چنین موضوعاتی را که خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس است، می‌توان ارایه داد (بنگ).  
ضمیمه شماره ۱)

### ۳. عدم مغایرت با نص قانون اساسی

مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی نباید به گونه‌ای باشد که منجر به اصلاح قانون اساسی شود. به همین خاطر، مصوبات مجلس نمی‌تواند مغایر با نص صریح قانون



اساسی باشد.<sup>۱</sup> زیرا اگر مصوبه مجلس که مغایر با نص صریح قانون اساسی است به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد، در واقع، به معنای بازنگری در قانون اساسی خواهد بود که ابتکار آن از صلاحیت‌های رهبری است که باید طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی صورت بگیرد. برای مثال، طبق اصل ۸۹ قانون اساسی، «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود». مجلس نمی‌تواند حتی با استناد به راهکار مصلحت نظام، نصاب لازم برای ارایه طرح استیضاح را از ۱۰ نفر به ۱۵ نفر افزایش دهد. زیرا نصاب ۱۰ نفر برای ارایه طرح استیضاح، نص قانون اساسی است و تصویب قانون مغایر با آن، بازنگری در قانون اساسی محسوب می‌شود.

یکی از آثار عملی این مسأله که مصوبات مجلس نمی‌تواند مغایر با نص صریح قانون اساسی باشد، این است که مجلس نمی‌تواند به طرح‌ها و لوایحی رسیدگی کند که مغایرت آنها با قانون اساسی واضح است. متأسفانه گاه طرح‌هایی در مجلس مطرح و تصویب شده‌اند که مغایرت آنها با نص قانون اساسی، از پیش مشخص بوده و نمایندگان با علم به آن، طرح‌های مزبور را تصویب کرده‌اند.

## معاونت تحقیقات،

<sup>۱</sup> این مسأله در مورد مغایرت با احکام شرع نیز تا حدودی جاری است. چنانکه یکی از نویسندگان حقوق اساسی در تبیین این مسأله نوشته است:

«به نظر می‌رسد، بیشتر مواردی که تاکنون بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه‌ای با موازین شرع، اختلاف نظر بوده... ناشی از اختلاف در اجتهاد و فتوا بوده است... مواردی که به معنای دقیق کلمه بتوان گفت مجمع تشخیص مصلحت نظام به لحاظ مصلحت نظام حکم شرع را کنار گذاشته و به حکم ثانوی و حکومتی روی آورده است که برای شورای نگهبان میسر نبوده چنین امری را بپذیرد، نادر است». (مهرپور، همان، صص ۲۶۷-۲۶۶)



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



بخش سوم:

## اصول مربوط به نظارت

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

شاید وجه مشترک هر دو قوه مقننه و مجریه را در کارکرد نظارتی آن دو بتوان یافت. البته، باید توجه داشت که این کارکرد نظارتی در مقوله‌های جداگانه‌ای انجام می‌پذیرد. در مورد کارکرد نظارتی پرسش‌ها فراوان است: نظارت هر دو قوه، به ویژه قوه مقننه، با چه اهداف و سازوکارهایی باید انجام گیرد تا به کارآیی قوه موضوع نظارت آسیب نرساند؟ آیا رئیس‌جمهور در اجرای وظیفه مقرر در اصل ۱۱۳ قانون اساسی از ابزارهای کافی بهره‌مند است؟ آیا مجلس شورای اسلامی از نظارت موضوع اصول ۵۲ و ۸۹ برای نظارت مالی و سیاسی خویش در جهت افزایش کارآمدی قوه مجریه بهره می‌برد؟ چگونه می‌توان این سازوکارهای نظارتی را به گونه‌ای طراحی یا تفسیر نمود که به تعادل دو قوه بیانجامد و به افزایش بهره‌وری یاری رساند و به برتری قوه مقننه بر قوه مجریه نیانجامد؟

# معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار اول:

### اصل ۱۱۳ قانون اساسی و مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

#### چکیده

مسئولیت اجرای قانون اساسی و ماهیت، حدود و ثغور آن یکی از مباحث مهم در ارتباط با اختیارات رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است. این مسئولیت که در پیش نویس قانون اساسی دولت موقت به رئیس جمهور، به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور سپرده شده بود، در قانون اساسی ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸ علیرغم تفاوت های اساسی که با پیش نویس داشتند، دست نخورده باقی ماند. در این مقاله با بررسی پیشینه این اصل و وضعیت آن در حقوق اساسی تطبیقی، سعی شده است به برخی از سؤالاتی که پیرامون این اصل وجود دارد، پاسخ داده شود.

#### ۱. مقدمه

«پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد» (اصل ۱۱۳ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۶۸).

از یک طرف، می توان مفاد این اصل را با امعان نظر به مسأله تفکیک قوا که در اصل ۵۷ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است، به بحث گذارد. بدین معنا که اعمال قوه مجریه به عنوان یکی از قوای سه گانه بر عهده دو مقام نهاده شده است: رهبر و رئیس جمهور. بر این اساس، رهبر و رئیس جمهور در قوه مجریه مشترکاً وظایفی را بر عهده دارند که نه می توان آن ها را از جنس قانونگذاری و نه می توان از سنخ امور قضایی به شمار آورد.





از طرف دیگر و علاوه بر مسأله اعمال قوه مجریه، هر کدام از دو مقام مزبور - خصوصاً مقام رهبری به واسطه اعمال ولایت مطلقه فقیه مندرج در اصل ۵۶ قانون اساسی - دارای اختیارات و وظایفی هستند که اغلب از ماهیتی فرا قوه‌ای برخوردارند. برای نمونه، بند ۷ از اصل ۱۱۰ که بر اساس آن مقام رهبری به «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» می‌پردازد، بیانگر یکی از این اختیارات فرا قوه‌ای می‌باشد. در خصوص اختیارات فرا قوه‌ای رئیس جمهور نیز شاید بتوان به «مسئولیت اجرای قانون اساسی» اشاره نمود.

مسئولیت اجرای قانون اساسی و ماهیت، حدود و ثغور آن یکی از مباحث مهم در ارتباط با اختیارات رئیس جمهور می‌باشد که از اوایل دهه ۶۰ و از دوران ریاست جمهوری حضرت آیت الله خامنه‌ای مورد توجه بوده است. در این مختصر نمی‌توان به تفصیل به همه این موارد پرداخت. آنچه در زیر اشاره می‌شود گزارشی کوتاه از مباحث مزبور می‌باشد که البته می‌تواند مبنایی برای بررسی‌های مفصل بعدی باشد.

مسئولیت اجرای قانون اساسی در اغلب قوانین اساسی تحت عناوین گوناگون مورد توجه واقع شده است و به نظر می‌رسد مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص از الگوی عامی که در پیش روی خود داشت، تبعیت نموده است. بدین ترتیب بخشی از مباحث را به بررسی تطبیقی موضوع اختصاص داده‌ایم. مباحث تطبیقی از آن رو اهمیت دارد که می‌توان با بررسی آن به الگو یا الگوهای عامی دست یافته و با استفاده از آنها به بررسی انتقادی حقوق داخلی پرداخت (بند اول).

علاوه بر تغییراتی که در سال ۱۳۵۸ توسط خبرگان قانون اساسی بر روی اصل پیش نهادی مندرج در پیش نویس قانون اساسی تهیه شده از سوی دولت موقت صورت گرفت، اصل ۱۱۳ در سال ۱۳۶۸ در کنار برخی دیگر از اصول قانون اساسی مورد بازنگری قرار گرفت و در واقع عمده مسائلی که هم‌اینک در مورد اصل مزبور وجود دارد زائیده تغییرات مزبور می‌باشد. به همین علت پس از فراغت از مباحث تطبیقی به صورت مختصر به بیان تاریخچه کوتاهی از تغییرات اعمال شده بر اصل ۱۱۳ خواهیم پرداخت (بند دوم). علاوه بر این، مفهوم «مسئولیت اجرای قانون اساسی» چندان آشکار نیست و به همین خاطر ارایه بحث تفسیری لازم است. همچنین شورای نگهبان در



خصوص اصل مزبور اظهار نظرهایی نموده است که در مواردی به نظر می‌رسد بین آنها تفاوت‌هایی وجود دارد. بر این اساس سعی شده تا نظریات مزبور در اینجا نقل و مورد نقد و بررسی واقع شود (بند سوم) و در نهایت به نتیجه‌گیری از مباحث ارایه شده پرداخته‌ایم.

## ۲. مباحث تطبیقی

از منظر حقوق اساسی تطبیقی باید بین دو مقام ریاست کشور<sup>۱</sup> و ریاست دولت<sup>۲</sup> تفاوت نهاد. رئیس کشور عموماً به عنوان نماد ملی<sup>۳</sup> و همچنین ضامن تداوم نظام سیاسی کشور در نظر گرفته می‌شود و در واقع همانطور که ژنرال دو گل گفته بود، «رئیس کشور، روح ملت است». حال آنکه ریاست دولت به معنای ریاست هیأت وزرا و یا کابینه می‌باشد. به لحاظ تطبیقی در حقوق اساسی کشورهای مختلف جهان در رابطه با رئیس کشور و رئیس دولت چهار نظام مختلف وجود دارد:

الف) ریاست کشور غیر اجرایی: مانند پادشاه سوئد و یا رئیس جمهور ایرلند. در این نظام‌ها ریاست کشور یک مقام غیر اجرایی بوده و صرفاً ضامن تداوم سیاسی کشور، نماد ملی و ضامن احترام به قانون اساسی به شمار می‌رود.

ب) نظام پارلمانی: مانند آندورا، استرالیا، اتریش، بنگلادش، بلژیک، بلغارستان، کلمبیا، کانادا، کرواسی، یونان، هند، عراق، ایرلند و ایتالیا که در آنها رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور و نخست وزیر به عنوان رئیس دولت شناخته شده و هیأت دولت را تشکیل می‌دهد. در این نظام‌ها رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور ضامن احترام به قانون اساسی بوده و به هنگام شروع دوره خدمت خود سوگند یاد می‌کند تا از قانون اساسی پاسداری کند.

پ) نظام ریاستی: مانند ایالات متحده آمریکا، قبرس، مصر، اندونزی، کره جنوبی، مکزیکو و پاکستان که در آنها رئیس جمهور رئیس کشور و رئیس دولت بوده و هیأت

<sup>1</sup> Head of State

<sup>2</sup> Head of Government

<sup>3</sup> National Symbol



وزرا را تشکیل می‌دهد. در این نظام‌ها رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور ضامن احترام به قانون اساسی شناخته می‌شود و همچنین به هنگام شروع دوره خدمت خود سوگند یاد می‌کند تا از قانون اساسی پاسداری کند.

ت) نظام نیمه ریاستی: مانند الجزایر، چین، کنگو، فنلاند، فرانسه، لبنان و سریلانکا که در آنها نیز همانند نظام ریاستی رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور و نخست وزیر به عنوان رئیس دولت شناخته می‌شود. در چنین نظام‌هایی رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور ضامن احترام به قانون اساسی بوده و به هنگام شروع دوره خدمت خود سوگند یاد می‌کند تا از قانون اساسی پاسداری کند.

در اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی، بالاترین مقام رسمی کشور، پاسدار قانون اساسی کشور محسوب می‌شود و در این میان تفاوتی بین نظام‌های مختلف از نظر ریاستی بودن و یا پارلمانی بودن وجود ندارد. در جدول آتی، به مسأله مسئولیت اجرای قانون اساسی در برخی از قوانین اساسی اشاره شده است.

### مسئولیت اجرای قانون اساسی در برخی از قوانین اساسی

نام کشور	نوع نظام	مسئولیت در خصوص احترام به قانون اساسی	مستندات
افغانستان	ریاستی	رئیس جمهور	اصول ۶۳ و ۶۴ قانون اساسی
آلبانی	پارلمانی	رئیس جمهور	اصل ۸۸ قانون اساسی
الجزایر	نیمه ریاستی	رئیس جمهور	اصول ۷۰ و ۷۶ قانون اساسی
آنگولا	ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۵۶ قانون اساسی
گینه استوایی	ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۳۹ قانون اساسی
آرژانتین	ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۹۳ قانون اساسی
ارمنستان	ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۴۹ قانون اساسی
بنگلادش	پارلمانی	رئیس جمهور	اصل ۱۴۸ قانون اساسی
برزیل	ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۷۸ قانون اساسی
کرواسی	پارلمانی	رئیس جمهور	بند ۶ اصل ۹۵ قانون اساسی
چک	پارلمانی	رئیس جمهور	بند ۲ اصل ۵۹ قانون اساسی



نام کشور	نوع نظام	مسئولیت در خصوص احترام به قانون اساسی	مستندات
دانمارک	پارلمانی	پادشاه	اصل ۸ قانون اساسی
مصر	ریاستی	رئیس جمهور	اصول ۷۳ و ۷۹ قانون اساسی
فنلاند	نیمه ریاستی	رئیس جمهور	اصل ۵۶ قانون اساسی
آلمان	پارلمانی	رئیس جمهور	بند ۱ اصل ۵ قانون اساسی
یونان	پارلمانی	رئیس جمهور	بند ۲ اصل ۳۳ قانون اساسی
قبرس	ریاستی	رئیس جمهور	بند ۱ اصل ۵۹
هند	پارلمانی	رئیس جمهور	اصل ۶۰ قانون اساسی
ایرلند	پارلمانی	رئیس جمهور	اصل ۸ قانون اساسی
آمریکا	ریاستی	رئیس جمهور	قسمت ۸ از بند ۱ اصل ۲ قانون اساسی

### ۳. تحولات تاریخی اصل ۱۱۳ قانون اساسی

در پیش نویس قانون اساسی که از سوی دولت موقت تنظیم شده بود، اصل ۱۱۳ که با شماره ۷۵ مطرح شده بود، اشعار می داشت:

«رئیس جمهوری بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین المللی و اجرای قانون اساسی است و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد».

در پیش نویس مزبور نهاد ولایت فقیه وجود نداشت و در غیاب نهاد مزبور، رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور، دارای برخی اختیارات مهم بود، همچون تنظیم روابط قوای سه گانه، فرماندهی کل نیروهای نظامی، نصب رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور و همچنین ضمانت استقلال قوه قضائیه. با افزوده شدن نهاد ولایت فقیه توسط خبرگان قانون اساسی و همچنین اعمال برخی از تغییرات دیگر، جایگاه بالاترین مقام رسمی کشور به رهبری اختصاص یافت و در نهایت اصل ۱۱۳ به شرح زیر به تصویب رسید:



«پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد».

مقام ریاست جمهوری بر طبق قانون اساسی ۱۳۵۸ در مقایسه با مقام ریاست جمهوری معرفی شده در پیش نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت و همچنین قانون اساسی بازنگری شده در سال ۱۳۶۸ از کمترین اقتدار برخوردار بود. زیرا در پیش نویس قانون اساسی رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور محسوب می شد و دارای برخی اختیارات خاص بود. در قانون اساسی اصلاحی ۱۳۶۸ نیز رئیس جمهور با به دست آوردن اختیارات نخست وزیری جایگاه مناسب تری نسبت به قانون اساسی ۱۳۵۸ کسب کرد. به خاطر بروز برخی مشکلات عملی، در جریان بازنگری قانون اساسی به سال ۱۳۶۸ با هدف ایجاد تمرکز در قوه مجریه نهاد نخست وزیری حذف و اختیارات وی به رئیس جمهور واگذار شد. در مقابل این گسترش صلاحیت تنظیم روابط قوای سه گانه به عنوان یکی از وظایف عمده رئیس جمهور که در دوران جنگ عملاً توسط حضرت امام خمینی (ره) اعمال می شد، از اصل ۱۱۳ منتزع و به اصل ۱۱۰ که به بیان صلاحیت های رهبری می پرداخت، منتقل شد. بدین ترتیب، اصل ۱۱۳ به صورت کنونی خود در آمد:

«پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد».

در جدول زیر، به تحولات عمده ای که در خصوص اصل ۱۱۳ صورت گرفته است، اشاره شده است:

تاریخ	مستندات	بالاترین مقام رسمی	بالاترین مقام اجرایی کشور	مسئولیت اجرای قانون اساسی
۱۳۵۸	اصل ۷۵ پیش نویس	رئیس جمهور	نخست وزیر	رئیس جمهور
۱۳۵۸_۱۳۶۸	اصل ۱۱۳	رئیس جمهور	نخست وزیر	رئیس جمهور
۱۳۶۸ تاکنون	اصل ۱۱۳	رئیس جمهور	رهبر رئیس جمهور	رئیس جمهور



در پیش نویس قانون اساسی با لحاظ اینکه رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور بود، مسئولیت اجرای قانون اساسی به وی سپرده شده بود و این رویکرد با الگوی عامی که در حال حاضر از سوی اغلب کشورها مورد پذیرش واقع شده است، همخوانی داشت. در حالیکه با تأسیس نهاد ولایت فقیه (رهبری) توسط خبرگان قانون اساسی، عنوان بالاترین مقام رسمی کشور از رئیس جمهور به رهبری انتقال یافت و بر این اساس، اصولاً می‌بایست مسئولیت اجرای قانون اساسی نیز به مقام اخیر سپرده می‌شد. در حال حاضر، به رئیس جمهور به عنوان عضو قوه مجریه صلاحیتی فرا قوه‌ای تحت عنوان مسئولیت اجرای قانون اساسی سپرده شده است که در مباحث آتی سعی خواهیم نمود مفهوم، حدود و ثغور آن را متناسب با جایگاه رئیس جمهور در نظام سیاسی کشور مورد ارزیابی و بررسی قرار دهیم.

#### ۴. مفهوم، حدود و ثغور «مسئولیت اجرای قانون اساسی»

بر خلاف آنچه شاید در نگاه نخست به نظر برسد، مفهوم «مسئولیت اجرای قانون اساسی» چندان روشن نیست. اینکه اجرای قانون اساسی آیا به کار بستن و اجرایی کردن اصول ۱۷۸ گانه قانون اساسی است و یا اینکه اجرا به معنای مراقبت بر معطل نماندن اصول قانون اساسی است، به روشنی معلوم نیست. همچنین، اینکه در خصوص نقض مسائل مورد تأکید و یا حمایت در اصول قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند اقدام یا اقداماتی انجام دهد و در واقع اینکه آیا می‌توان موارد نقض قانون اساسی را تحت عنوان «اجرای قانون اساسی» مورد پیگرد قرار داد یا خیر، مسأله‌ای است که به آسانی نمی‌توان پاسخی برای آن در نظر گرفت.

به نظر می‌رسد نظریات ارایه شده در خصوص اصل ۱۱۳ را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد. در دو دسته نخست از نظریات، بحث بر سر این است که آیا در موارد «نقض» اصول قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند تذکر و اخطار بدهد یا خیر. دسته نخست نظریاتی است که بر اساس آن رئیس جمهور موظف است در موارد زیر به نحو مقتضی اقدام کند:

الف) در مواردی که اصل یا اصولی از قانون اساسی به کلی اجرا نشده است؛



ب) در مواردی که اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی پس از مدتی متوقف شده است؛

پ) در موارد نقض اصول قانون اساسی. نخستین اظهار نظر شورای نگهبان<sup>۱</sup> در خصوص اصل ۱۱۳ قانون اساسی را می‌توان در این راستا مورد بررسی قرار داد. رئیس جمهور طی نامه‌ای به شورای عالی قضایی مصوبه تاریخ ۱۳۵۹/۸/۲۸ شورای مزبور را در خصوص تعیین مجازات برای مسائلی همچون عدم رعایت استتار نور در منازل و معابر و خرید و فروش غیر مجاز سوخت و کوپن بر خلاف اصول متعددی از قانون اساسی دانسته و با اعلام نقض اصول مزبور خواستار لغو صریح آن مصوبه شده بود. شورای عالی قضایی طی نامه مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۲ به شورای نگهبان از نهاد مزبور خواست تا نظر خود را در این خصوص که آیا رئیس جمهور طبق اصل ۱۱۳ صلاحیت اخطار و تذکر در مواردی که به نظرش نقض قانون اساسی می‌باشد، دارد یا خیر، اعلام کند. شورا در پاسخی که به تاریخ ۱۳۵۹/۱۱/۸ به شورای عالی قضایی ارسال داشتند، بر عمل رئیس جمهور صحه گذاشتند. در راستای همین رویکرد، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ طی نامه‌ای به رئیس جمهور وقت از ایشان خواستند تا جلوی اعمال قانون تعزیرات را که از نظر شورای مزبور به خاطر عدم حضور اکثریت اعضای شورای عالی قضایی به هنگام تدوین قانون مزبور مغایر با بند ۲ اصل ۱۵۷ قانون اساسی بود، بگیرد.<sup>۲</sup>

همین رویکرد به نحوی بسیار کمرنگ در قانون «تعیین حدود و اختیارات ریاست جمهوری» مصوب ۱۳۶۵ که توسط شورای نگهبان نیز تأیید شد، منعکس شده و به صلاحیت تذکر و اخطار در موارد نقض اصول قانون اساسی علاوه بر موارد عدم اجرای و یا توقف اجرای اصول اشاره شده است. بر اساس ماده ۱۶ قانون مزبور، «رئیس جمهور می‌تواند سالی یکبار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کرده و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند». بدین ترتیب،

<sup>۱</sup> مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، ج ۴، منبع پیشین، صص ۷-۹

<sup>۲</sup> برای آگاهی از جزئیات هر دو اظهار نظر ر.ک:

مهرپور، حسین، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، اطلاعات، ۱۳۸۰، صص ۴۸-۵۱



رئیس جمهور به نحوی گسترده می تواند به بررسی نحوه عملکرد نهادهای دولتی در ارتباط با اصول قانون اساسی بپردازد.

طبق دسته دوم از نظریات رئیس جمهور می تواند در موارد زیر به هر نحو مقتضی اقدام کنند:

الف) در مواردی که اصل یا اصولی از قانون اساسی به کلی اجرا نشده است؛  
ب) در مواردی که اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی پس از مدتی متوقف شده است؛

برای مثال، شورای نگهبان در اظهار نظر مورخ ۱۳۷۵ اعلام داشته است که «اصل ۱۱۳ مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی اجرا نشده یا متوقف شده باشد»<sup>۱</sup> و بدین ترتیب موارد نقض را در بر نمی گیرد. شبیه همین اظهار نظر در تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۳ و در نامه شورای نگهبان به هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی تکرار شده است.<sup>۲</sup> این اظهار نظرها با توجه به اینکه در قانون مصوب مجلس که به تصویب شورای نگهبان نیز رسیده است، با صراحت به موارد نقض اصول قانون اساسی نیز اشاره شده است، قابل تأمل هستند.

به هر حال، رویکرد سوم را می توان رویکردی انتقادی دانست. توجه به حقوق اساسی تطبیقی در این خصوص می تواند راهگشا باشد. از این منظر، به نظر می رسد تفاسیر ارایه شده در خصوص مفهوم و دامنه اصل ۱۱۳ محل تردید است. بروز این تردید به دلایل زیر موجه است:

**الف)** نخست اینکه به لحاظ تطبیقی چون قانون اساسی بالاتر از سایر قوانین و مهمترین قانون در یک نظام حقوقی به شمار می رود، لذا در اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی مسئولیت اجرای آن بر عهده بالاترین مقام رسمی کشور گذاشته شده است. در پیش نویس قانون اساسی سال ۱۳۵۸ رئیس جمهور در غیاب مقام ولایت فقیه

<sup>۱</sup> بخشی از نامه مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲ شورای نگهبان به ریاست جمهوری وقت. برای دیدن نامه مزبور و همچنین آگاهی از دلائل صدور آن ر. ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، ج ۴، منبع پیشین، صص ۴۸۸-۴۸۳.  
<sup>۲</sup> همان، صص ۴۴۷-۴۴۳





بالاترین مقام رسمی کشور به شمار می‌رفت<sup>۱</sup> و به همین جهت، سپردن مسئولیت اجرای قانون اساسی به مقام مزبور خالی از اشکال به نظر می‌رسید. ولی پس از آنکه اصل ولایت فقیه توسط خبرگان به قانون اساسی اضافه شد، مقام ریاست جمهوری پس از مقام رهبری قرار گرفت<sup>۲</sup> و بنابراین صلاحیت مورد نیاز برای انجام برخی از وظایفی که بر عهده وی بود، به مقام رهبری انتقال یافت و به همین خاطر در جریان بازنگری اصولی از قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصل ۱۱۳ اصلاح شد و صلاحیت تنظیم روابط بین قوا به مقام رهبری سپرده شد.

**ب)** به لحاظ تطبیقی در اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی رئیس جمهور موظف است تا سوگند یاد کند که به قانون اساسی التزام داشته و به آن احترام بگذارد. رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور چنین سوگندی را یاد می‌کند. تقریباً در هیچ‌کدام از قوانین اساسی مستقلاً و مستقیماً اشاره‌ای به مسئولیت رئیس جمهور جهت اجرای قانون اساسی صورت نگرفته است و به نظر می‌رسد به هنگام تدوین پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ صرفاً در جریان ترجمه نقصی رخ داده است و با توجه به اینکه در جریان مذاکرات خبرگان در تدوین نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸ به عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» توجهی نشده است، این مسأله مسکوت مانده است.

## ۵. نتیجه

مفهوم، حدود و ثغور اصل ۱۱۳ چندان روشن نیست و به لحاظ حقوق اساسی تطبیقی در قابل قبول بودن تفاسیر موجود از آن می‌توان تردید نمود. ولی به هر حال تفاسیر ارایه شده اغلب از سوی شورای محترم نگهبان بوده و از جایگاه و شأن رسمی در نظام حقوق اساسی ایران برخوردار است. همچنین قانون «تعیین حدود وظایف و

<sup>۱</sup> طبق پیش نویس قانون اساسی «رئیس جمهوری بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌المللی و اجرای قانون اساسی است و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد».

<sup>۲</sup> طبق اصل ۱۱۳ مصوب ۱۳۵۸ «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».



اختیارات ریاست جمهوری» مصوب ۱۳۶۵ بر اساس اظهار نظرهای مزبور تدوین و تصویب شده است. اگر بتوانیم از دید انتقادی خود صرف نظر کرده و مسأله را «همانگونه که هست»- نه آنگونه که باید باشد- ببینیم، باید به چند مسأله اشاره و توجه نمود:

**الف)** رئیس جمهور در راستای اعمال مسئولیت مندرج در اصل ۱۱۳ و همچنین در اعمال قانون عادی مصوب ۱۳۶۵ باید از مشاوره و کمک هیأتی متشکل از حقوقدانان برجسته که بتوانند وقت مناسبی را در اختیار هیأت مزبور قرار دهند برخوردار باشد. بدیهی است بدون برخورداری از چنین هیأتی هیچگاه نمی توان به اجرای مسئولیت مزبور امیدوار بود. هیأت ۵ نفره ای که در سال ۱۳۷۶ تشکیل شد، ضمن آنکه به لحاظ تعداد اعضا دچار مشکل بود عموماً از افرادی تشکیل شده بود که علاوه بر مسئولیت انجام وظیفه در هیأت مزبور در نهادها و مراکز دیگر نیز مشغله های فکری و کاری فراوانی داشتند و نمی توانست آنچنانکه باید موفقیت آمیز باشد.

**ب)** رئیس جمهور در راستای اعمال مسئولیت مندرج در اصل ۱۱۳ و همچنین در اعمال قانون عادی مصوب ۱۳۶۵ می تواند «به نحو مقتضی» اقدام کند. بدین ترتیب پیشنهاد می شود با همکاری اساتید حقوق عمومی دستور برنامه ریزی آموزشی در خصوص مسائل مربوط به حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و علی الخصوص حقوق و تکالیف دولت و شهروندان در قبال همدیگر را صادر کند. این برنامه آموزشی که می توان آن را در دستگاهها و نهادهای دولتی و همچنین در مدارس اجرا نمود، ضریب آگاهی عمومی از حقوق اساسی و مسائل مربوط به قانون اساسی را بالاتر برده و می تواند به عنوان راهبردی پیشگیرانه تلقی شود.

**پ)** رئیس جمهوری در راستای اعمال هر چه بهتر مسئولیت مندرج در اصل ۱۱۳ می تواند دستور تنظیم لایحه ای مستقل در خصوص نحوه اعمال اصل ۱۱۳ صادر کند. در تنظیم این لایحه باید پژوهشی در خصوص نحوه عملکرد سایر نظام های حقوق اساسی در این زمینه انجام شود. همچنین، علاوه بر بحث تطبیقی می توان در انجام این پژوهش و تنظیم و ارایه لایحه به بهترین وجه از تجربیات سال های گذشته در این خصوص استفاده نمود.



## گفتار دوم:

### اصل ۵۲ قانون اساسی و نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی

#### چکیده

در این گفتار، صلاحیت های قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی، بررسی شده است. ابتدا وجه دخالت قوه مقننه در امر بودجه تبیین شده سپس به عواملی اشاره شده است که می توانند در شدت و ضعف دخالت قوه مقننه در بودجه ریزی مؤثر باشند. از طرف دیگر برای تبیین بهتر میزان دخالت هر یک از قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی، روش های مرسوم و معمول بودجه ریزی و نقش هر یک از قوای مذکور در مدل های بودجه ریزی مطرح شده است. همچنین، مراحل چهارگانه بودجه ریزی و میزان دخالت قوه مقننه در هر مرحله، به طور تطبیقی مطالعه شده است.

در ادامه مطلب، محدودیت های مجلس در بودجه ریزی در دو نوع محدودیت های کلی و محدودیت های خاص (مربوط به مرحله اصلاح لایحه بودجه) بررسی شده است. در نهایت، اختیارات قوه قانون گذاری از منظری عملی و عینی تر در دو مرحله تصویب بودجه و نظارت بر بودجه، ارزیابی و مطالعه شده است.

#### ۱. مقدمه

برخی معتقدند که در بودجه ریزی کشور، قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه اختیارات محدودی دارد و در نتیجه در موضع ضعف است. نابرابری در دسترسی به اطلاعات، محدودیت های قانونی، پیش دستی قوه مجریه در بودجه ریزی، پیچیدگی امور اجرایی و بوروکراسی حاکم بر مراحل تنظیم بودجه یا گزارش عملکرد بودجه، قانون گذار را در تجزیه و تحلیل انتخاب های دولت و منابع اختصاص یافته به آنها دچار مشکل می کند. این گونه موانع سبب شده است که اختیارات این قوه در مرحله بودجه ریزی،



صرفاً به تأیید و تجویز مبالغ اختصاص یافته در قوه مجریه محدود شود. این موانع و مشکلات موجبات دخالت قوه مجریه در حیطة اختیارات قوه مقننه و منفعل شدن مجلس در برابر بودجه‌های سالانه دولت را فراهم آورده است.

به اعتقاد اینان بررسی اجمالی نظام بودجه‌ریزی ایران نشان می‌دهد که در نظام حقوق اساسی ایران، حضور مجلس در فرایند بودجه‌ریزی تنها در دو حوزه ملموس است: یکی، حوزه بررسی و اتخاذ تصمیم درباره منابع قابل وصول و اختصاص آن منابع به مصارف عمومی است و حوزه دیگر، نحوه نظارت و ارزیابی نتایج مالی و عملیاتی ناشی از اجرای بودجه است. حال آنکه رویکرد کلی نسبت به اختیارات مقننه در بودجه‌ریزی در بسیاری از کشورها در حال تغییر است و قوای مقننه که خود را نماینده اراده عمومی می‌دانند در حال گسترش حیطة‌های صلاحیتی خود به مراحل تهیه و تنظیم بودجه به انحاء مختلف هستند.

در نوشته حاضر، با توجه به ادعای مذکور، ابتدا مبانی دخالت قوه مقننه در بودجه‌ریزی بررسی شده، سپس با مطالعه تطبیقی نظام‌های بودجه‌ریزی در سایر کشورها اختیارات مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی بررسی شده است.

## ۲. چرایی دخالت قوه مقننه در بودجه‌ریزی

کدام یک از قوای مجریه و مقننه باید به تنظیم بودجه پردازد؟ اگر قوه مقننه نیز باید در بودجه‌ریزی مشارکت داشته باشد در این خصوص باید چه اختیارات و صلاحیت‌هایی داشته باشد؟ بنابراین، سه مفهوم و رابطه بین آنها موضوعات و مؤلفه‌های گزارش حاضر را تشکیل می‌دهند: بودجه، قوه مقننه و قوه مجریه.

به نظر می‌رسد پاسخ این پرسش که حدود دخالت هر یک از قوای مقننه و مجریه در تنظیم بودجه به چه میزان باید باشد، در تعریف بودجه قرار دارد. صرف نظر از تعاریف متعددی که با رویکردهای متفاوت به بودجه ارایه شده است، تعریف رسمی و قانونی بودجه عبارت است از اینکه: «بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی



تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود.<sup>۱</sup> واژه‌های «درآمد» و «هزینه» که در این تعریف به کار رفته‌اند، معیارهایی هستند که می‌توانند یارای ما در حل این مسئله باشند. واژه «درآمد» شامل انواع درآمدهای دولت می‌باشد که در بسیاری از کشورها عمده‌ترین آنها مالیات است. مالیات در حقوق عمومی یکی از مفاهیم بنیادین محسوب می‌شود که بسیاری از نهادهای موجود دولت و حتی خود دولت نیز وجود خود را به گونه‌ای مدیون آن می‌داند<sup>۲</sup> و علی‌الخصوص مطالعه تاریخی مجالس بیانگر این امر است که چگونگی تمشیت روابط ناشی از پدیده مالیات و چگونگی نظارت بر نحوه هزینه منابع مالیاتی در مجلس، یکی از وظایف مجلس بوده است. از آنجا که نمایندگان مجلس، نمایندگان مردم قلمداد می‌شوند، خود را در تصمیم‌گیری راجع به امر مالیات، یعنی منابع مالی دولت که از طریق مردم تأمین می‌شود، محق می‌دانند. در کشورهای دیگری که عمده درآمد کشور از منابع غیرمالیاتی مانند نفت تأمین می‌شود نیز به دلیل اینکه نفت ثروتی ملی است و مجلس نیز نماینده اراده ملی در کشور محسوب می‌شود، در نحوه هزینه آن مداخله می‌نماید.

از سوی دیگر بحث مصارف یا هزینه‌ها مطرح است. از آنجا که در اغلب کشورها مفهومی به نام «منفعت عمومی» توجیه‌کننده نحوه هزینه کردن منابع توسط دولت است<sup>۳</sup> و به نظر می‌رسد تنها نمایندگان مردم صلاحیت داوری در خصوص منفعت عمومی را دارند، بنابراین مفهوم منفعت عمومی می‌تواند برای دخالت قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی بهانه بسیار خوبی باشد؛ چرا که اساسی‌ترین خصیصه بودجه این است که بین هزینه‌ها و درآمدهای دولت موازنه برقرار سازد و برداشت خاص قوای مقننه و مجریه از منفعت

<sup>۱</sup> قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، مجلس شورای اسلامی، ماده ۱.

<sup>۲</sup> See for instance; Kiser, Edgar & Linton, «Determinants of the Growth of the State: War and Taxation in Early Modern France and England», *Social Forces*, Vol.80, n. 2., December 2001, p. 411.

<sup>۳</sup> شبیری نژاد، علی اکبر و صالح خو، قاسم، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها): زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۵۱.



عمومی می‌تواند بیانگر چگونگی تخصیص درآمدها بر هزینه‌ها باشد؛ اعم از اینکه درآمدها مالیاتی یا غیر مالیاتی باشند.

تا بدین جا ملاحظه می‌شود که نهادی که اولاً و بالذات باید درباره بودجه تصمیم بگیرد، همانا قوه مقننه است. از سوی دیگر، نهادی که باید این تصمیمات را اجرا نماید، قوه مجریه است. این قوه به دلیل وارد بودن در جزئیات امور و همچنین به دلیل اشتغال دائمی به دخل و خرج و امور اجرایی، می‌تواند در نحوه تخصیص منابع به منافع عمومی متعارض و متزاحم نقشی تعیین کننده داشته باشد. علاوه بر این، با توجه به اینکه در صورت تحقق نیافتن برنامه‌های دولت در بودجه، قوه مجریه باید در مقابل مقامات گوناگون پاسخگو باشد و از آنجا که اصل پاسخگویی<sup>۱</sup> ایجاب می‌کند که متناسب با وظایف، اختیارات نیز وجود داشته باشد و به تناسب اختیارات باید پاسخگویی را در نظر داشت، بنابراین در خصوص بودجه‌ریزی باید اختیارات ویژه‌ای برای قوه مجریه قائل شد. بنا به ملاحظات فوق، بحث بودجه و بودجه‌ریزی تبدیل به موضوع مورد اختلاف میان قوای مجریه و مقننه می‌گردد.

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که اختیارات قوه مقننه در این مسئله حساس به چه میزان می‌تواند باشد. البته نحوه پاسخ به سؤال نخست به شدت بر نحوه پاسخ به سؤال دوم تأثیرگذار است. با توجه به اینکه در این امر، اختیارات قوه مقننه در تقابل با اختیارات قوه مجریه قرار می‌گیرد، در موضوع بودجه‌ریزی گزیری نیست که همواره تعامل بین این دو قوه در نظر گرفته شود و بین اختیارات این دو نهاد موازنه برقرار شود.

### ۳. عوامل مؤثر بر نقش قوه مقننه و تعامل آن با قوه مجریه در بودجه

تقریباً در تمام نظام‌های سیاسی، عقیده بر این است که قوه مجریه در تهیه بودجه سالانه و ارائه آن به قوه مقننه صلاحیت، نقش یا اختیار اولیه و پیشینی دارد. قوه مقننه نیز اختیار بازبینی و اصلاح و در بعضی موارد اختیار قبول یا رد این سند را دارد. در این چارچوب بسیار وسیع، عملکردهای واقعی قوای مقننه و مجریه در روند بودجه‌ریزی از

<sup>1</sup> Accountability



یک کشور به کشور دیگر بر اساس قانون اساسی، قوانین عادی، آئین‌نامه‌های داخلی مجالس، چگونگی موازنه در قدرت سیاسی، سنت‌های حقوقی و سیاسی رایج در نظام-های مختلف و انتظارات بازیگران سیاسی و مردم در نوسان است.<sup>۱</sup>

طیفی از موضوعات، عوامل و سازوکارهایی که بر ارتباط بین دو قوه مجریه و مقننه در بودجه، تأثیر می‌گذارند به قرار زیر هستند:

الف) به دلیل اینکه بودجه‌ای که گستره آن در سطح ملی است، تقریباً بر زندگی تمامی افراد جامعه تأثیر می‌گذارد و یکی از مهم‌ترین ابزارهای اجرای سیاست عمومی است. بنابراین، قوه مقننه و مجریه هر یک در صدد آن‌اند که میزان تأثیر خود را بر بودجه افزایش دهند.

ب) قوانین اساسی به قوای مقننه و مجریه اختیارات و تکالیف خاصی را در بودجه-ریزی اعطا می‌کنند، اما این اختیار نسبی قوای مقننه و مجریه به دلیل نوسانات افکار عمومی، جابجایی شخصیت‌ها، یا اوضاع و احوال سیاسی متغیر که می‌تواند فرصت‌های گوناگونی را برای هر یک از این قوا فراهم آورد، ممکن است متغیر باشد.

پ) بسیاری از مجالس قانون‌گذاری تنها بین دو تا چهار ماه فرصت دارند تا درباره تصویب یا رد لایحه بودجه تصمیم‌گیری نمایند. این زمان نسبتاً اندک که حجم کاری بسیار بالایی می‌طلبد می‌تواند بر اختیارات قوه مجریه چه به شکل حقوقی و چه در شکل واقعی آن در خصوص بودجه، بسته به مدت زمان آن، تأثیرات مثبت و منفی داشته باشد. ت) یک‌ساله و چندساله بودن بودجه می‌تواند بر نقش هر یک از قوا در خصوص برنامه‌ریزی برای بودجه تأثیر بگذارد. به نظر می‌رسد که نقش قوای مقننه در بودجه‌های چندساله پررنگ‌تر از بودجه‌های یک‌ساله است.

ث) چگونگی تنظیم و تهیه لایحه بودجه نیز می‌تواند در میزان اختیاراتی که مجلس در عمل می‌تواند به انجام برساند، تأثیرگذار باشد. برای مثال، پیچیده‌نویسی بودجه می‌تواند بسیاری از نمایندگان را از ارائه نظر در خصوص بودجه برحذر دارد، یا اینکه

<sup>1</sup> National Endowment for Democracy, *Legislatures and the Budget Process: An International Survey*, 2003, Available at: [http://www.accessdemocracy.org/library/1651\\_gov\\_budget\\_093103.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf).



موجب سرگردانی بخش خصوصی شود که می‌تواند با لابی‌گری خود در مجلس نقش فعالی در تنظیم بودجه داشته باشد.

ج) یکی از دیگر مؤلفه‌های بسیار مهم که می‌تواند بر میزان اختیارات قوه مقننه تأثیرگذار باشد، توانایی این قوه در اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه است. یکی از مهم‌ترین اموری که مجلس بدان رسیدگی می‌کند مشارکت وی در تنظیم بودجه است، مع الوصف وظیفه این قوه اغلب محدود به بودجه نیست و متکفل بسیاری دیگر از وظایف نیز می‌باشد.<sup>۱</sup> این امر مجلس را در خصوص رسیدگی به بودجه با محدودیت‌های بسیاری از قبیل محدودیت‌های کارشناسی، محدودیت‌های زمانی و همچنین محدودیت‌هایی که ممکن است با قوانین مختلف بر اصلاح بودجه پیشنهادی تحمیل شود، مواجه می‌سازد. در واقع نیروی انسانی کافی، مکان، دفاتر و تجهیزات و تخصص فنی برای قوای مقننه در انجام وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین دیگر به آنها واگذار شده است، اهمیت اساسی دارند. بدین منظور، بسیاری از قوای مقننه برای کمک‌رسانی در تجزیه و تحلیل بودجه، ارائه پیشنهادها و جایگزین و انجام وظایف نظارتی، دفتر بودجه مستقلی ایجاد کرده‌اند.

چ) آئین‌نامه‌های داخلی مجالس یکی از عواملی است که می‌تواند به شدت بر میزان اختیارات قوه مقننه در خصوص بودجه تأثیرگذار باشد. این آئین‌نامه‌ها ممکن است به گونه‌ای تنظیم شوند که به قوای مقننه اجازه و قابلیت نقشی فعال در بودجه‌ریزی بدهند یا در مقابل آن مانع‌تراشی کنند.

ح) بسیاری از مجالس برای تأمین انسجام و هماهنگی در بودجه‌ریزی و تقلیل نتایج و تأثیرات منفی مالی ناشی از اصلاحات احتمالی، محدودیت‌های معقولی بر اختیارات اصلاحی اعضای خود تحمیل می‌کنند.

خ) یکی از اموری که در کشورهای دموکراتیک همواره در خصوص بودجه در نظر است، شفافیت در بودجه‌ریزی است. طرح بودجه و امکان اصلاح آن در قوه مقننه و علی‌الخصوص در جلسات علنی آن موجب می‌شود که امکان نظارت عمومی در روند

۱ برای نمونه رک: نورتون، فیلیپ، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، ش. ۴۸، ۱۳۸۴، صص ۹۸-۲۸۷.





بودجه فراهم آید؛ نظارتی که به معنی مشارکت مستقیم مردم در خصوص بودجه‌ریزی و یکی از عناصر سازنده دموکراسی‌های پایدار است. بنابراین در دموکراسی‌های مدرن، نظارت مداوم و پیشگیرانه مجلس<sup>۱</sup> بر نحوه استفاده قوه مجریه از منابع کشور، وظیفه مهم قوه مقننه است و بسیاری از مجالس قانون‌گذاری برای انجام چنین وظیفه‌ای از کمیته‌های خود یا از حسابرسان مستقل بهره می‌گیرند.<sup>۲</sup>

در بسیاری از کشورهای جهان، بودجه‌ها به صورت یک‌ساله تنظیم می‌شوند. این روند به شکل چرخشی همه‌ساله اتفاق می‌افتد. در این روند آماده‌سازی بودجه، تحلیل آن، بحث و مشورت درباره آن و تصویب و نظارت بر آن در یک چرخه اتفاق می‌افتد. در این چرخه، سه عامل در قابلیت مجالس قانون‌گذاری در تجزیه و تحلیل بودجه، نقش مهمی دارند و محتوای بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهند:

الف) تشکیلاتی که به بررسی بودجه می‌پردازند.

ب) زمان کافی برای بازبینی و بحث بر روی لایحه بودجه از سوی قوه مقننه.

پ) منابعی که در دست قوه مقننه برای رسیدگی به بودجه وجود دارند. روند چرخشی و منظم بودجه به مجلس امکان می‌دهد که داده‌های قبلی، پیش از ارائه بودجه به مجلس در قوه مقننه وجود داشته باشد و این به معنای آمادگی و توانمندی قبلی مجلس در روند تصویب بودجه است.

#### ۴. روش‌های بودجه‌ریزی و تعامل قوای دوگانه در خصوص بودجه

در کشورهای مختلف جهان در خصوص اختیارات بودجه‌ای مجالس قانون‌گذاری

سه الگوی عمده وجود دارد:

الف) مجالس بودجه‌ریز: در این روش، مجالس اختیار اصلاح یا رد لایحه بودجه را

دارند. این مجالس همچنین می‌توانند طرح بودجه جایگزین لایحه بودجه را ارائه کنند؛ مانند ایالات متحده و تا حدودی فیلیپین و نیجریه.

<sup>۱</sup> البته برخی معتقدند که اصطلاح نظارت پیشگیرانه بدین معنا نیست که این نظارت نوعی نظارت پیشینی است، نظارت پیشینی وجود ندارد و تقسیم بندی نظارت به نظارت پیشینی و پسینی خالی از وجه است. رک: راسخ، محمد، نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار، منبع پیشین.

<sup>۲</sup> National Endowment for Democracy, *op.cit.*, pp. 4-5



ب) **مجالس تأثیرگذار بر بودجه:** در این روش، مجلس می‌تواند بودجه را تغییر دهد یا رد کند، اما خود مجلس نمی‌تواند بودجه جایگزین پیشنهاد کند؛ مجالس کشورهای حوزه اسکاندیناوی تابع این روش هستند. نظام بودجه‌ریزی در ایران را نیز می‌توان این چنین دانست.

پ) **مجالس غیر تأثیرگذار یا با تأثیرگذاری کمینه (یا مجالس تصویب‌کننده بودجه):** در این روش مجلس اختیار رد بودجه را ندارد، همچنین نمی‌تواند طرح بودجه جایگزین ارائه نماید. در بهترین حالت ممکن، مجلس نقش خود را به موافقت با بودجه‌ای که قوه مجریه ارائه کرده است، محدود می‌نماید.<sup>۱</sup> روش وست‌مینستری مجلس نمونه‌ای از این روش است که اصلاحات بودجه در آنها به ندرت صورت می‌گیرد. بریتانیا و نیوزیلند نمونه‌های دو کشوری هستند که هم اکنون تابع این روش می‌باشند. در این نظام، اصلاحات مجلسی که بدون رضایت دولت صورت گیرند، به منزله رأی عدم اعتماد مجلس به دولت تلقی می‌شوند.<sup>۲</sup> مالایا نمونه دیگر این روش است و در این کشور هر اصلاحی را که قوه مقننه در پی ایجاد آن در لایحه بودجه است، قبلاً باید دولت پیشنهاد کرده باشد.

#### ۵. مراحل بودجه و اختیارات قوه مقننه

کل فرایند بودجه از چهار مرحله تشکیل می‌شود: ۱. مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه ۲. مرحله تصویب بودجه ۳. مرحله اجرای بودجه ۴. مرحله نظارت بر اجرای بودجه.

#### ۵-۱. مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه

در اغلب کشورها دخالت قوه مقننه در مراحل اول و سوم یا وجود ندارد یا بسیار ضعیف است، ولی در عوض قوای مقننه در مراحل دوم و چهارم، یعنی مرحله تصویب و نظارت بر اجرای بودجه نقش بسیار فعالی دارند.

<sup>1</sup> "Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice", Available at: [http://www.dcaf.ch/docs/legal\\_intel\\_oversight/Section%20IV\\_Parliament.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/legal_intel_oversight/Section%20IV_Parliament.pdf), p. 96

<sup>2</sup> Interparliamentary Union, « Parliaments and the Budgetary Process including from a Gender Perspective », 2003, Available at: [www.ipu.org/PDF/publications/manila02\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf), p. 5.



اولین فرصتی که مجلس می‌تواند خود را در روند بودجه درگیر کند، در همان مراحل اول تهیه بودجه است؛ یعنی زمانی که دولت به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متبوع خود، خط‌مشی‌هایی را در خصوص درخواست بودجه و میزان آن ارایه می‌نماید. در این مرحله، درگیری و مشارکت قوه مقننه می‌تواند غیررسمی و از طریق روابط شخصی باشد یا در بعضی کشورها می‌تواند به شکل رسمی و از طریق اعضای که خود وزیر هستند صورت پذیرد. در کشورهایی که تعداد قابل توجهی از اعضای مجلس در کابینه نیز حضور دارند، خط ممیز بین مجریه و مقننه کمتر مشهود است و تعاملات غیر رسمی در خصوص بودجه ممکن است تمام روند تقنینی رسمی بودجه را تحت تأثیر قرار دهد. به نظر می‌رسد در کشورهای مختلف، برای ایجاد ساختارهای رسمی‌تر به منظور درگیر کردن قوه مقننه در مراحل اولیه بودجه‌ریزی تمایلی هر چند اندک ولی روز افزون وجود دارد. امروزه حداقل در نه کشور، این گونه است که قوه مقننه در خصوص گزارشی که قبل از ارائه بودجه به مجلس از طرف دولت تقدیم می‌شود، با یکدیگر مذاکره می‌کنند. در چهار کشور یعنی مجارستان، ایتالیا، پرتغال و سوئد، در خصوص سقف خاص کل مخارج پیشنهادی از سوی قوه مجریه، رأی‌گیری می‌کنند و دولت ملزم است این امور را در تهیه بودجه رعایت کند.

در این خصوص کشور سوئد گوی سبقت را از سایر کشورها ربوده است. در این کشور معمولاً در ۱۵ آوریل هر سال، دولت سندی را که به لایحه بودجه بهاره<sup>۱</sup> معروف است، تقدیم مجلس این کشور می‌کند. این سند به خودی خود بودجه نیست، اما نمایانگر رئوس کلی بودجه‌ای است که دولت قصد دارد تا پنج ماه بعد آن را پیشنهاد دهد. سند بودجه بهاره، سقف هزینه‌های سال مالی بعد و دو سال بعد از آن را پیشنهاد می‌دهد و دربرگیرنده تخصیص‌هایی است برای بیست و هفت زمینه‌ای که هزینه‌ها باید در آن زمینه‌ها خرج شوند. دولت ملزم به تهیه بودجه و تقدیم آن به مجلس تا ماه سپتامبر است. سقف هزینه‌ها و تخصیص‌ها، در لایحه بودجه باید منطبق با لایحه بودجه بهاره باشد.

<sup>1</sup> Spring Budget Bill



بسیاری از کشورها به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی، دولت را به تقدیم لایحه بودجه به مجلس در یک زمان معین قبل از آغاز سال مالی ملزم می‌کنند. بعضی دیگر از کشورها زمان بندی روند بودجه را بر اساس سنت خود انجام می‌دهند. دلیل این امر آن است که به قوه مقننه برای بازبینی بودجه و در صورت امکان، ارائه اصلاحات زمان کافی داده شود تا آن را قبل از آغاز سال مالی به شکل قانون در آورد. زمان بندی روند بودجه می‌تواند تأثیرات بسیاری بر کیفیت تجزیه و تحلیل و مذاکرات مجلس داشته باشد. میزان این زمان نسبی است؛ برای مثال در مکزیک (در سال‌هایی که موعد انتخابات است) پانزده روز و در ایالات متحده هشت ماه است. در نظام‌های پارلمانی میانگین این زمان دو ماه است.

#### ۵-۲. مرحله تصویب بودجه

در این مرحله توانایی اصلاح بودجه پیشنهادی دولت یکی از مستقیم‌ترین و قدرتمندترین ابزارهای قوای مقننه برای تأثیرگذاری بر خط مشی ملی است. در بسیاری از کشورها اختیار اصلاح، یکی از حیاتی‌ترین ابزارها برای ارتقای مشارکت عمومی، توانمندسازی نظارت مؤثر، تقویت میزان شفافیت، و بازرسی خط مشی مالی دولت است. بدون داشتن اختیار اصلاح، مجلس تبدیل به تصدیق‌کننده صرف قانون بودجه می‌شود و در نتیجه مردم از مستقیم‌ترین راه‌های خود برای حکمرانی محروم می‌شوند.

#### ۵-۳. مرحله اجرای بودجه

مرحله اجرای بودجه کلاً به عهده قوه مجریه است و مجلس نمی‌تواند در اجرای بودجه مداخله نماید، هرچند که ممکن است مجلس بر اجرای بودجه طی روند آن نظارت کند. این نوع نظارت نباید صورت مداخله در اجرای بودجه را به خود بگیرد و مانع فعالیت‌های مدیران اجرایی شود (معضلی که کشور ما در حال حاضر با آن روبروست) بلکه این نوع نظارت باید پس از اتمام اجزای عملیات اجرایی بودجه صورت گیرد.



#### ۵-۴. مرحله نظارت بر بودجه

در اغلب کشورها وظایف قوه مقننه تنها با تصویب بودجه به پایان نمی‌رسد، بلکه یکی از مؤلفه‌های اساسی مسئولیت مالی مجلس، نظارت مستمر بر اجرای بودجه در قوه مجریه است. حال این نظارت ممکن است مستقیم یا با نهادهایی باشد که مجلس را در انجام نقش خود یاری می‌رسانند و به نمایندگی از مجلس به این امر اقدام می‌کنند. معمولاً قوای مقننه ترکیبی از سازوکارهای داخلی و مستقل را برای انجام نقش‌های نظارتی خود بر می‌گزینند. نظارت مجلس معمولاً در بودجه‌ریزی برای آنها اهمیت درجه دوم دارد، چرا که این گونه نظارت بسیار پیچیده، سخت و ملال‌آور بوده و در نظر قانون‌گذاران، مقرون به صرفه نیست. به ویژه در صورتی که نمایندگان مجلس از اعضای حزب اکثریت باشند، نظارت مجلس بر بودجه ممکن است ضعیف‌ترین شکل را به خود بگیرد.

در صورتی که نقش قوه مقننه در کل فرایند بودجه‌ریزی مضیق باشد، نظارت بر اجرای بودجه ممکن است به عنوان ابزار اولیه در اثرگذاری بر اعمال مالی دولت در نظر گرفته شود. از طریق نظارت مجلس، قانون‌گذاران می‌توانند در ارتقای میزان کارایی دولت مشارکت داشته باشند و در خصوص موضوعاتی که نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتر یا کمتر دارد، اظهار نظر کنند یا می‌توانند اعمال دولت را دقیق بررسی کنند. فلسفه نظارت مجلس حصول اطمینان از این امر است که سرمایه‌های تخصیص یافته برای امور عمومی، در چارچوب و طبق موازین پیش‌بینی شده هزینه شوند، در غیر این صورت مجلس می‌تواند به اعمال اصلاحی مبادرت نماید.

عموماً ابزارهایی که مجالس قانون‌گذاری به منظور اعمال موازین و قواعد اصلاحی دارند به پنج دسته تقسیم می‌شوند:

الف) شناسایی ناهماهنگی‌های مالی: جلب توجه دولت به موارد ناهماهنگی‌های مالی از طریق تذکر یا حتی از طرق غیررسمی گاهی برای تسهیل در عمل اصلاحی و تذکر به دولت، کافی است.

ب) افشای عمومی: افکار عمومی یکی از قوی‌ترین فشارهایی است که دولت را ملزم به عطف توجه به نگرانی‌های مجلس در خصوص بودجه می‌کند.



پ) پی‌گیری‌های قانونی یا قضایی: مجلس ممکن است علیه اشخاصی که با سوء مدیریت، سرمایه‌های دولت را حیف و میل می‌کنند، پی‌گیری‌های قانونی یا قضایی مقتضی را به انجام برساند.

ت) اقدام تقنینی: این نگرانی که ممکن است مجلس در بودجه بعدی دولت، اصلاحات اساسی صورت دهد، یکی از انگیزه‌های عمده در پاسخگویی مالی در مدیریت بودجه است.

ث) رأی عدم اعتماد: این ابزار در اغلب کشورها بسیار محدود استفاده می‌شود. سؤال نمایندگان از وزرا و رئیس‌جمهور و همچنین استیضاح آنان نمودهای مختلف این ابزار هستند.<sup>۲</sup> البته باید متذکر شد که این نظارت‌ها ممکن است در نهایت به مسئولیت‌گیری، مدنی، اداری و انضباطی اجراکنندگان بودجه منجر شود.<sup>۳</sup>

#### ۵-۵. محدودیت‌های مجلس در بودجه

قوای مقننه آن هنگام که در صدد تصمیم‌سازی راجع به موضوعات بودجه‌ای هستند، اغلب با موانع و محدودیت‌ها برخورد می‌کنند که شامل محدودیت‌های کلی و محدودیت‌هایی است که در اصلاح لایحه بر مجلس تحمیل می‌شود. محدودیت‌های کلی عبارت‌اند از: مخالفت قوه مجریه با دخالت هر چه بیشتر مجلس در روند بودجه-ریزی، تردید قوه مقننه برای به عهده گرفتن وظایف جدید و مجموع عواملی که ممکن

<sup>۱</sup> Legal Action

<sup>۲</sup> در خصوص مرحله نظارت بر اجرای بودجه لازم است ذکر شود که در ایران، بیشترین بار مسئولیت این امر بر عهده دیوان محاسبات است که وابسته به قوه مقننه می‌باشد. در خصوص اختیارات این دیوان نکته جالبی که به نظر می‌رسد، قائل شدن اختیارات قضایی برای این دستگاه است که با توجه به ماهیت کار این دستگاه که همانا نظارت بر اجرای بودجه است، خلاف قانون اساسی و اصول مسلم حقوقی به نظر می‌رسد. چرا که در این دستگاه که تنها وظیفه آن طبق اصل ۵۵ قانون اساسی جمع‌آوری حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه برابر قانون و ارائه گزارش تفریغ بودجه هر سال به انضمام نظریات خود به مجلس شورای اسلامی است. از طرف دیگر تعارض اختیارات دیوان با اصول حقوقی نیز مسلم است، چرا که اختیارات این دیوان در صدور محکومیت‌های مالی موجب شده است که مقام قاضی و ناظر در این مقام خلط شود که در ادامه به تفصیل مورد بحث قرار خواهد گرفت. رک: راسخ، محمد، نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار، منبع پیشین.

<sup>۳</sup> برای نمونه رک: زارعی، محمد حسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، ش. ۴۸، ۱۳۸۴، ص ۲۷۷.



است در حوزه بین‌المللی محدودیت‌هایی را بر مجلس وارد آورد. نوع دوم محدودیت‌ها، محدودیت‌هایی است که بر اصلاحات لوایح تقدیم‌شده از دولت، اعمال می‌شود.

#### ۵-۵-۱. محدودیت‌های کلی

#### ۵-۵-۱-۱. مخالفت قوه مجریه

برتری و تقدم قوه مجریه در آماده‌سازی و ارائه بودجه عموماً پذیرفته شده است. در سال ۱۹۸۶ اتحادیه بین‌المجالس اذعان داشت که در تمامی کشورها، توافقی غیرعادی و عجیب وجود دارد که قوه مجریه به‌تنهایی حق تهیه و ارائه بودجه را داراست. معمولاً قوه مجریه در پی متمرکز کردن قدرت به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های اولویت‌دار خود، بالا بردن احتمال برنده شدن حزبی در انتخابات بعدی و ساده‌سازی روند بودجه است. از سوی دیگر نیز، تصمیم یک‌جانبه، نسبت به رسیدن به اجماع سیاسی گسترده با قوه مقننه زمان بسیار کمتری نیاز دارد. شاید مهم‌ترین عامل در غلبه قوه مجریه، میزان برخورداری این قوه از حمایت سیاسی مجلس است. قوای مجریه‌ای که اکثریت قریب به اتفاق کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند، اغلب می‌توانند لایحه بودجه خود را به شکل تقریباً دست‌نخورده تصویب کنند و کمتر شاهد تغییر لایحه در مجلس هستند. برعکس هنگامی که اکثریت طرفدار دولت در مجلس چشم‌گیر نباشد، یعنی زمانی که طرفداران دولت در اقلیت باشند، نقش قوه مقننه افزایش می‌یابد. دولت‌هایی که اکثریت قریب به اتفاق کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند، ممکن است صرفاً برای نشان دادن حسن نیت خود به مجلس اجازه دهند برخی اصلاحات جزئی را در لایحه بودجه صورت دهد. همچنین نباید فراموش کرد که یکی از ابزارهای قدرتمند قوای مجریه، احاطه بر اطلاعات است. قوای مقننه اغلب در داشتن فهمی جامع از حیطه و گستره فعالیت‌های دولت و نیازهای کشور ناتوان فرض می‌شوند. دولت ممکن است این احساس را در جامعه سیاسی ایجاد کند که تنها یک راه برای بودجه‌ریزی وجود دارد و به این ترتیب نهادهایی را که در این خصوص تخصص ندارند، از روند بودجه‌ریزی خارج کند.



#### ۵-۱-۲. تردید قوه مقننه در مشارکت در مسائل جدید

قوای مقننه، مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، ممکن است به دلیل فقدان یا فقر تشکیلات سازمانی، منابع مالی، تجهیزات، اعضا و کارکنان متخصص و باتجربه نتوانند در روند تنظیم بودجه تأثیرگذار باشند. قانون اساسی، قوانین عادی یا آئین‌نامه‌های داخلی مجلس نیز از طرفی دیگر ممکن است برای بازبینی بودجه در قوه مقننه محدودیت‌های زمانی قائل شوند.

#### ۵-۱-۳. عوامل خارجی یا بین‌المللی

گروه‌های خارجی به خصوص در دموکراسی‌های نوپا می‌توانند تأثیری منفی و مایوس‌کننده بر عملکرد مثبت مجلس در بودجه‌ریزی داشته باشند. سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و دولت‌هایی که کمک‌های مالی در اختیار سایر دول قرار می‌دهند، ممکن است مقرر کنند که در پیش‌گرفتن پاره‌ای از سیاست‌ها پیش‌شرط این کمک‌های مالی هستند. در چنین شرایطی، گروه‌های سیاسی ممکن است به طور تلویحی مبادرت به تصدیق و حمایت از بودجه پیشنهادی قوای مجریه کنند و به لحاظ سیاسی دخالت قوه مقننه را در آن غیرممکن سازند.

#### ۵-۲-۲. محدودیت‌های اصلاح لایحه بودجه

این محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

- الف) قواعدی که روند اصلاح بودجه در قوه مقننه را تنظیم می‌کنند؛
- ب) موانعی که برای مخارج اضافی وجود دارد؛
- پ) ایجاد شرایط لازم برای ایجاد موازنه در بودجه<sup>۱</sup>.

#### ۵-۲-۱. ایجاد محدودیت با قواعد تمشیت‌کننده روند اصلاح بودجه در مجلس

در درجه اول آئین‌نامه داخلی مجلس که فعالیت‌های مجلس را تنظیم و مراقبت می‌کند، به مانند قوانین اساسی و عادی می‌تواند یکی از عوامل بسیار مؤثر در میزان و نحوه مشارکت قوه قانون‌گذاری در روند بودجه باشد. در نظام‌های مجلسی حزب اکثریت

<sup>1</sup> Budgetary offsets





ممکن است برخی موانع رویه‌ای یا شکلی در آئین‌نامه داخلی مجلس ایجاد کند تا اپوزیسیون را از انجام اصلاحات در لایحه بودجه بازدارد. این موانع و محدودیت‌ها ممکن است دربرگیرنده محدودیت‌هایی در تعداد و نوع اصلاحات باشد. محدودیت‌های دیگری نیز وجود دارند که گاهی اختیارات اصلاحی قوه مقننه را محدود می‌کنند. این محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

الف) الزام مجلس به ارائه اخطار پیشینی (معمولاً چند روز) قبل از ارائه پیشنهاد اصلاحی؛

ب) الزام مجلس به ارائه یک متن توجیهی همراه با اصلاح؛

پ) به دست آوردن امضای تعداد مشخصی از نمایندگان برای پذیرفته شدن اصلاح؛  
ت) بعضی دیگر از موانع، محدودکننده مجموع تعداد اصلاحاتی است که هر یک از احزاب سیاسی حاضر در مجلس صورت می‌دهند. این امر نه به منظور ایجاد محدودیت در توانایی ارائه اصلاحات بلکه برای ایجاد عدد آستانه یا حد نصاب برای اصلاحات است که برای نظم و سازمان بخشیدن به روند تصویب بودجه در مجلس اتخاذ می‌گردد.

هرچند ممکن است مقررات موجود در آئین‌نامه داخلی مجالس به اندازه قانون اساسی محدودکننده باشند ولی دارای این مزیت‌اند که می‌توان آنها را به راحتی اصلاح کرد. تقریباً در تمامی کشورها، قوای مقننه اختیار دارند که بتوانند آئین‌نامه داخلی خود را به صورت یک طرفه اصلاح کنند و بدین وسیله بتوانند موانعی را که این قواعد در انجام نقشی فعال در خصوص بودجه ایجاد می‌نمایند، از سر راه بردارند.

#### ۵-۲-۲. منع ایجاد هزینه‌های اضافی

شاید بتوان ادعا کرد که یکی از رایج‌ترین موانع پیش روی مجالس قانون‌گذاری منع هر اصلاحی است که ممکن است منجر به هزینه‌های اضافی شود. مفهوم «سقف» هزینه‌ها، مفهومی است که مجلس را از دخالت در بودجه به نحوی که این دخالت تأثیرات منفی در برنامه مالی دولت به شکل کلی داشته باشد، منع می‌کند. برای مثال، در کره جنوبی مجلس می‌تواند اصلاحاتی را که موجب افزایش درآمدهای دولت می‌شود



به انجام رساند، ولی برای ایجاد اصلاحاتی که منجر به افزایش هزینه‌های دولت می‌شود، باید اجازه دولت را داشته باشد.

#### ۵-۲-۳. ایجاد شرایط لازم برای ایجاد و حفظ موازنه در بودجه

در بعضی از کشورها قوه مقننه می‌تواند هزینه‌ها را کاهش یا افزایش دهد، به شرطی که در مجموع، سقف کل هزینه‌ها را رعایت نماید. چنین رویه‌ای اجازه می‌دهد تا اصلاحاتی که هزینه‌ها را از یک حساب به حساب دیگر به مقدار مساوی جابه‌جا می‌کند، قابل انجام باشد. ایتالیا، نیجریه و اسپانیا از چنین شیوه‌ای پیروی می‌نمایند.

#### ۵-۶. بررسی اختیارات قوه قانونگذاری ایران در فرایند بودجه

همچنان که پیش‌تر نیز گفته شد، دخالت بیشتر مجلس در فرایند بودجه‌ریزی، منجر به نظارت بهتر بر مجوزهای داده شده به دولت در خصوص کسب درآمد و صرف هزینه و ارزیابی عملکرد سالانه دولت و بهبود سیاست‌های اقتصادی ملی می‌شود و به افزایش پاسخگویی و شفافیت، اجماع ملی در باب سیاست‌های اقتصادی کلان و امکان پذیرتر ساختن مشارکت مردم در اداره امور جامعه منجر می‌شود. در ایران نیز به مانند بسیاری از کشورهای دیگر، قوه مقننه اختیاراتی در خصوص بودجه دارد که ذیلاً مورد بحث قرار می‌گیرد.

در ایران نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن دخالت چندانی ندارد. پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این نهاد به دو صورت نقش خود را انجام می‌دهد؛ یکی تصویب بودجه و دیگری نظارت بر بودجه.

#### ۵-۶-۱. تصویب بودجه

#### ۵-۶-۱-۱. اختیارات مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه

با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی و وظیفه رسیدگی و تصویب بودجه بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده شده است، این اصل مقرر می‌کند: «بودجه سالانه کشور به ترتیبی



که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

با توجه به اصل فوق، دولت به معنای قوه مجریه در ایران مدیریت مالی عمومی و هدایت فرایندهای بودجه‌ای را بر عهده دارد. بدین معنا که قوه مجریه مسئولیت برنامه‌ریزی و تدوین بودجه (شناسایی اولویت‌ها، طراحی برنامه‌ها در پاسخ به اولویت‌ها و تخصیص منابع به این برنامه‌ها)، اجرای بودجه، نظارت‌های داخلی اجرای بودجه و ارائه گزارش اجرای بودجه به قوه مقننه را بر عهده دارد. بدین ترتیب مجلس در فرایند بودجه نقش تأیید، نظارت و مراقبت را بر عهده دارد. در واقع مجلس باید از انطباق میان نیازهای ملت با نحوه تخصیص منابع موجود اطمینان حاصل کند.<sup>۱</sup>

#### ۵-۶-۱-۲. محدودیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه

یکی از مهم‌ترین محدودیت‌هایی که به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران بر اختیارات مجلس شورای اسلامی در مرحله تصویب بودجه در قانون اساسی وجود دارد، اصل ۷۵ قانون اساسی است که ابراز می‌کند: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» در حالی که به نظر می‌رسد اطلاق واژه‌های «طرح‌های قانونی»، «لویح قانونی» و همچنین واژه‌های «پیشنهادها» و «اصلاحات» دربرگیرنده لایحه بودجه نیز باشد، شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۱/۷ اصل ۷۵ قانون اساسی را ناظر به پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لایحه بودجه نمی‌داند. البته شورای نگهبان در واژه‌هایی معدود و کلی اظهار نظر نموده و دلیلی در توجیه نظریات خویش ارائه نکرده است. حال آنکه ممکن است در خصوص لایحه بودجه که علی‌الفرض با دقت بسیار بالا و فعالیت‌های چندماهه کارشناسان تدوین

<sup>۱</sup> پناهی، علی و لامعی، بهزاد، آشنایی اجمالی با بودجه: ساختار، چالش‌ها و نقش مجلس، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.



می‌گردد، با ارائه چند پیشنهاد از نمایندگان مجلس که می‌تواند به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی انجامد، کل ساختار درهم‌تینده بودجه را تحت تأثیر قرار دهد و به آشفتگی کل لایحه بودجه منجر شود. با عنایت بدین نکته، ایجاد محدودیت‌هایی چند در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد.

البته طبق تجربه تاریخی انکار حقوق نمایندگان مجلس در مرحله تصویب بودجه در نهایت نمی‌تواند چندان مطلوب باشد، بنابراین بهتر است با ایجاد راهکارهایی مشارکت بیشتر مجلس در مرحله پیش از تصویب بودجه، مقدمات آگاهی نمایندگان از نحوه تخصیص منابع فراهم شود. در این صورت، از آنجا که نمایندگان در مرحله تهیه لایحه بودجه از جزئیات آن آگاه می‌شوند از امکانات و فرصت‌های محدودی که دولت در اختیار دارد شناخت واقع‌بینانه‌ای کسب می‌کنند، می‌توانند پیشنهادهای خود را واقع‌بینانه‌تر و با عنایت به محدودیت‌ها طرح نمایند. از سوی دیگر، نمایندگان قادر خواهند بود در مدت زمانی که در فرایند بودجه مشارکت دارند، تا هنگام تصویب آن، با مطالعه بیشتر حتی پیشنهادهایی بدهند که می‌تواند درآمدهای عمومی را تقلیل یا هزینه‌های عمومی را افزایش دهد و در عین حال، طرق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز پیش‌بینی شود. در نتیجه با طرح پیشنهادهای آشفته و گوناگون در مرحله تصویب بودجه که در توان اقتصادی دولت نیست، دولت را در اجرای بودجه مستأصل نمایند.

از دیگر محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در رسیدگی به لایحه بودجه محدودیت زمانی است که طبق آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بر نمایندگان تحمیل می‌شود. برای نمونه طبق بند ۱ ماده ۲۲۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «نمایندگان مجلس از زمان تقدیم لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها توسط دولت و توزیع آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.» همچنین آئین‌نامه داخلی مجلس محدودیت‌های زمانی دیگری را نیز بر کمیسیون‌های تخصصی و اصلی مجلس بار نموده است.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> بند دوم ماده ۲۲۴ اذعان می‌دارد: «کمیسیون‌های تخصصی موظف‌اند حداکثر تا ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادهای نمایندگان، گزارش خود را به کمیسیون اصلی تقدیم نمایند.» بند سه نیز مقرر می‌دارد:



#### ۵-۶-۲. نظارت بر بودجه

#### ۵-۶-۲-۱. نظارت مجلس شورای اسلامی

نمایندگان مجلس بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن به دولت، در دو مقطع اجرا و پس از اجرای بودجه می‌توانند بر نحوه اجرا و نتایج حاصل از آن نظارت کنند.

#### ۵-۶-۲-۱-۱. نظارت در حین اجرا

نمایندگان از سه روش می‌توانند بر نحوه اجرای بودجه نظارت کنند:

**الف)** سؤال از وزرا و مسئولان دستگاه اجرایی از طریق دعوت آنان به کمیسیون-

های تخصصی و همچنین در صورت نیاز استیضاح وزرا.

**ب)** دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های اجرایی

(بند ۶، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی مجلس، مصوب ۱۳۷۹).

**پ)** ارائه طرح‌های تحقیق و تفحص به مجلس.

بدین ترتیب، نقش کمیسیون‌های تخصصی در افزایش قدرت نظارتی مجلس در

فرایند بودجه و پاسخگویی دولت بسیار حیاتی است. این نقش در حال حاضر در

چارچوب فرایند زیر شکل می‌گیرد:

**الف)** بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصل از اجرای قوانین مصوب از جمله قانون

بودجه (بند ۵، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی).

**ب)** دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف و

تهیه گزارش جامع سالیانه (بند ۶، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی).<sup>۱</sup>

#### ۵-۶-۲-۱-۲. نظارت پس از اجرا (گزارش تفریغ بودجه)

بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند عملکرد دولت در

خصوص بودجه را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند. گزارش

---

«کمیسیون اصلی موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» تبصره ۲. همان ماده در ادامه می‌افزاید: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد.»

<sup>۱</sup> پناهی، علی و لامعی، بهزاد، منبع پیشین، صص ۱۴ و ۱۳.



تفریغ بودجه در واقع مفاصاحساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه می‌باشد. به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، تهیه می‌شود. اصل ۵۵ قانون اساسی میزان اختیارات دیوان محاسبات را در تهیه گزارش مذکور مشخص کرده است: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده است و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظریات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

بنابراین، بر اساس اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت مجلس بر اجرای بودجه بر عهده دیوان محاسبات کشور نهاده شده است که زیر نظر مجلس عمل می‌کند و سازمان و اداره آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون خاص تعیین گردیده است. این نوع نظارت در طبقه‌بندی انواع نظارت در بین نظارت‌های نوع فعال، فراگیر و فراقوه‌ای مجلس قرار دارد. این گونه نظارت در نهایت در قالب لایحه تفریغ بودجه به همراه نظریات دیوان محاسبات تقدیم مجلس می‌شود و طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، در دسترس عموم قرار می‌گیرد که این امر مقدمه‌ای است بر نظارت عمومی شهروندان.<sup>۱</sup>

ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور برای اجرایی ساختن این اصل به طور جزئی‌تر اختیارات دیوان را برمی‌شمارد. طبق این ماده «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجرا» جزء وظایف و اختیارات این دیوان محسوب می‌شود.

<sup>۱</sup> راسخ، محمد، منبع پیشین، ص ۲۸.



ماده ۴۲ قانون اخیر نیز مقرر می‌کند: «دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند، حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند». همچنین برای الزام دستگاه‌های تابع این قانون به پاسخگویی در برابر دیوان، ماده ۳۹ قانون دیوان محاسبات کشور مقرر می‌کند: «دستگاه‌ها مکلف‌اند حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی اسناد و مدارک مربوط را به نحوی که دیوان محاسبات کشور تعیین می‌نماید به دیوان مزبور تحویل نمایند. حسابرسی و رسیدگی آنها به تشخیص دیوان محاسبات کشور در ادارات دیوان یا محل خود آن دستگاه‌ها انجام می‌گیرد».

ملاحظه می‌شود که در قوانین و مقررات ایران، به‌رغم اینکه در مرحله پیش از تصویب بودجه تقریباً هیچ‌گونه اختیاراتی برای مجلس در نظر گرفته نشده است، ولی در مرحله تصویب و مرحله پس از اجرای بودجه، قوه مقننه و نهادهای وابسته بدان در خصوص نظارت بر اجرای بودجه از اختیارات گسترده‌ای بهره می‌برند.

#### ۵-۶-۲-۲. نظارت شورای نگهبان بر بودجه

پس از تصویب بودجه در مجلس، رئیس مجلس لایحه مربوط را به شورای نگهبان ارجاع می‌دهد. در این خصوص اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر می‌کند: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست.» البته برای تسریع در امر تصویب بودجه، اعضای شورای نگهبان می‌توانند در جلسه علنی بررسی بودجه حضور داشته باشند.



بنابراین همچنان که شاهد هستیم در ایران نقش قوه مقننه در بودجه با استفاده از دو بدنه قوه مقننه یعنی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان انجام می‌گیرد که مجلس شورای اسلامی اختیار تصویب و نظارت بر اجرای بودجه را دارد و شورای نگهبان نیز صرفاً بدین لحاظ که بودجه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی عنوان قانون باید از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی در شورای نگهبان بازبینی شود.

### ۶. نتیجه

در پایان پس از بررسی اختیارات و صلاحیت‌های قوای مقننه در امر بودجه چه در شکل توصیفی و چه در شکل تجویزی آن، باید اذعان داشت که مشارکت قوه مقننه - که به معنای مشارکت غیر مستقیم مردم است - در مراحل مختلف تنظیم و نظارت بر اجرای بودجه می‌تواند موجبات شفاف‌سازی عملکرد دولت و ارتقای مشارکت عمومی را در خط‌مشی مالی کشور فراهم سازد. قانون اساسی ما این مشارکت را با توجه به ساختار سیاسی کشور بدین صورت تنظیم کرده است که در مرحله بودجه‌ریزی نقش قوه مجریه را بیشتر از قوه مقننه دانسته و در نظارت بر مصرف بودجه، نقش قوه مقننه را حائز اهمیت شمرده است. بنابراین، قوه مجریه در ایران مدیریت مالی عمومی و هدایت فرایندهای بودجه‌ای را بر عهده دارد. امور تخصصی نظیر شناسایی نیازها و اولویت‌ها، طراحی برنامه‌ها در پاسخ به اولویت‌ها و تخصیص منابع به این برنامه‌ها، ایجاب می‌کنند که مسئولیت برنامه‌ریزی و تدوین بودجه لاجرم با قوه مجریه باشد.

با وجود این، به نظر می‌رسد به لحاظ قانونی قوه مقننه می‌تواند در مقایسه با نقش کنونی خود در بودجه‌ریزی نقش بیشتری داشته باشد و اگر ادعا می‌شود که نقش این قوه در تنظیم بودجه محدود است باید گفت که این محدودیت بیش از آنکه در قوانین ریشه داشته باشد جنبه عملی دارد و می‌توان با برنامه‌ریزی مناسب آن را رفع کرد.

بنابراین، در وضع کنونی اعطای اختیارات گسترده به قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی، به‌ویژه به دلیل ایجاد ترس در میان مدیران اجرایی از اعمال مجازات‌های سنگین مانند انفصال دائم از خدمت در دیوان محاسبات کشور، می‌تواند موجبات فلج شدن نظام مدیریتی کشور را فراهم آورد.





## گفتار سوم:

### اصل ۸۸ قانون اساسی و بررسی مسأله سؤال از وزرا و رئیس جمهور

سؤال یکی از راهکارهای نظارتی مجلس بر دولت است که ریشه در سنت پارلمانی انگلیس دارد.<sup>۱</sup> در پارلمان این کشور، از دوشنبه تا پنجشنبه، در یک ساعت خاص (۲/۳۰ بعد از ظهر تا ۳/۳۵) «وقت سؤال»<sup>۲</sup> است و نخست وزیر و وزرا موظفند طبق یک برنامه مشخص در مجلس حاضر شده و به سؤالات نمایندگان پاسخ ارائه کنند. طرفداران نظام سؤال و پاسخ در دفاع از این آیین، به موارد زیر اشاره می کنند:

- (۱) سؤال به بهبود عملکرد قوه مجریه کمک می کند. زیرا اعضای این قوه از این طریق می توانند از رویکرد قوه مقننه نسبت به اقدامات روزمره خود آگاهی پیدا کنند که این مسأله در تعاملات آینده آنها تأثیرگذار خواهد بود.
- (۲) سؤال باعث همکاری و تعامل بیشتر قوای مقننه و مجریه می شود.
- (۳) سؤال باعث افزایش آگاهی های عمومی درباره نحوه عملکرد دولت و همچنین، آگاهی از علل اقدامات دولتی می شود.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> بنابراین، در کشوری همچون آمریکا که به جای پارلمان، کنگره وجود دارد و به جای نظام پارلمانی، نظام ریاستی حاکم است، مسأله سؤال مطرح نمی شود.

<sup>۲</sup> Question Time

<sup>۳</sup> نظام سؤال و پاسخ، مخالفانی نیز دارد. از نظر مخالفان:  
 (۱) سؤال، مختص نظام پارلمانی است و در سایر نظام ها نباید اعمال شود.  
 (۲) راهکار مناسبی جهت اعمال نظارت نیست.  
 (۳) در اغلب موارد، نظام سؤال باعث وخیم تر شدن جناح بندی ها در مجلس می شود.  
 (۴) صلاحیت هر نماینده برای طرح سؤال، اقتدار و نقش کمیسیون های داخلی را کمرنگ می کند.  
 (۵) صلاحیت هر نماینده برای طرح سؤال معمولاً موجب بروز روابط ناسالم بین دولت و مجلس می شود.  
 (۶) نظام سؤال، می تواند هزینه های زیادی بر مخارج عمومی تحمیل کند.

See: Glassman, Matthew Eric (2009) "A Parliamentary Style Question Period: Proposals and Issues for Congress", Available at: [www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf)



اصل ۲۷ قانون اساسی مشروطه<sup>۱</sup> و اصل ۶۰ متمم آن<sup>۲</sup> به مسأله نظارت مجلس بر دولت در قالب اخطار و احضار اشاره کرده بود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۸۸ یکی از اصولی بود که بدون هیچگونه تغییر خاصی نسبت به پیش نویس، به تصویب اکثریت خبرگان تدوین قانون اساسی (۱۳۵۸) رسید. در بازنگری سال ۱۳۶۸، این اصل اصلاح شده و با افزودن مسأله سؤال از رئیس جمهور، این اصل به شکل کنونی خود درآمد. طبق این اصل، «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تاخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

### سؤال در قوانین اساسی برخی از کشورها

ردیف	کشور	اصل	نصاب	شخص مورد سؤال	نحوه سؤال	مهلت پاسخ
۱	آفریقای مرکزی	۴۲	هر نماینده	وزرا	کتبی و شفاهی	---
۲	آلبانیا	۸۰	هر نماینده	نخست وزیر و وزرا	---	۳ هفته
۳	آنگولا	۸۳	هر نماینده	هیأت دولت - هر یک از وزرا	---	---
۴	اتریش	۵۲	مجلس - هر نماینده	هیأت دولت - وزرا	---	---
۵	افغانستان	۹۳	کمیسیون‌های هر یک از مجلسین	هر یک از وزرا	---	---
۶	الجزایر	۱۳۴	هر نماینده از هر مجلس	---	کتبی و شفاهی	۳۰ روز به سؤالات کتبی - به سؤالات شفاهی در ضمن مجلس
۷	بحرین	۶۶	هر نماینده	نخست وزیر - وزرا	---	---

<sup>۱</sup> طبق اصل بیست و هفتم «مجلس در هر جا نقضی در قوانین یا مسامحه در اجرای آن ملاحظه کند به وزیر مسئول در آن کار اخطار خواهد کرد و وزیر مزبور باید توضیحات لازمه را بدهد».

<sup>۲</sup> اصل شصتم «وزرا مسئول مجلسین هستند و در هر مورد که از طرف یکی از مجلسین احضار شوند باید حاضر گردند و نسبت به اموری که محول به آنها است، حدود مسئولیت خود را منظور دارند».



ردیف	کشور	اصل	نصاب	شخص مورد سؤال	نحوه سؤال	مهلت پاسخ
۸	چین	۷۳	هر نماینده	هیأت دولت- وزرا	---	---
۹	فنلاند	۴۵	هر نماینده	وزرا	---	---
۱۰	قطر	۱۱۰	هر نماینده با تصویب یک سوم نمایندگان	وزرا	---	حداقل ۱۰ روز
۱۱	کامبوج	۹۶	هر نماینده	هیأت دولت- وزرا	کتبی	هفت روز
۱۲	کامرون	۳۵	کمیته های بازرسی مجلس	هیأت دولت	کتبی و شفاهی	---
۱۳	کرواسی	۸۶	هر نماینده	هیأت دولت- وزرا	---	---
۱۴	گرجستان	۵۹	هر نماینده	نهادهای وابسته به پارلمان- اعضای دولت- شهرداران- فرمانداران- مسئولین اجرایی محلی در هر سطح	---	---
۱۵	مراکش	۵۶	هر نماینده	هیأت دولت	---	۲۰ روز
۱۶	مصر	۱۲۴	هر نماینده	نخست وزیر یا معاونان وی- وزرا	---	---
۱۷	یمن	۹۵	هر نماینده	نخست وزیر و معاونان وی- وزرا و معاونان ایشان	---	---

هر چند سؤال نمایندگان از رئیس جمهور و وزرا فاقد بار حقوقی است، ولی مطالعه سیر اصلاحات آیین نامه داخلی مجلس پس از انقلاب نشان دهنده آن است که مجلس همواره در پی شناسایی بار حقوقی برای سؤال بوده است. در زیر به برخی از این موارد اشاره شده است:

۱) به عنوان مثال، در تاریخ ۱۳/۸/۱۳۷۱، مجلس شورای اسلامی در بند ۲ ماده واحده «طرح اصلاح موادی از آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تصویب نمود: «هر یک از نمایندگان می توانند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسئول درباره وظایف او سؤال نمایند... کمیسیون موظف است ظرف یک هفته جلسه ای با حضور وزیر و سؤال کننده تشکیل دهد و وزیر موظف به شرکت در این جلسه می باشد...». شورای نگهبان در تاریخ



۷۱/۸/۲۰، موظف نمودن وزیر به شرکت در کمیسیون تخصصی در بند ۲ ماده واحده را مغایر اصول ۵۷، ۷۰ و ۸۸ قانون اساسی دانست. همچنین الزام رئیس جمهور و وزرا به جواب دادن به تذکر نمایندگان یکی دیگر از مواردی بود که در اصلاحات سال ۱۳۷۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده بود. در واقع، با وجود این که طرق نظارت مجلس بر رئیس جمهور و وزرا در قانون اساسی به نحو روشن بیان شده، این امر گسترش اختیارات قوه مقننه در قوه مجریه محسوب می‌شد.

(۲) همچنین، در ماده ۱۹۲ طرح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تصویبی ۱۳۷۸/۱/۱۸ لزوم پاسخ به تذکر برای رئیس جمهور و وزرا پیش‌بینی شده بود که شورای نگهبان اعلام داشت: «... در ماده ۱۹۲، الزام وزیر و رئیس جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان، خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است.»

این رویکرد مجلس، در طرح اصلاح آیین نامه داخلی مجلس که نهایتاً پس از چندین بار رفت و برگشت بین مجلس و شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۴ به تأیید شورای نگهبان رسید، به اوج خود می‌رسد. در آیین نامه داخلی اصلاحی سال ۱۳۸۷ ایرادات قانون اساسی متعددی وجود دارد که ماده ۱۹۵ آن، یکی از بارزترین نمونه‌ها است. طبق این ماده «چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل هشتماد و نهم (۸۹) قانون اساسی و آیین نامه داخلی، در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت». مجلس با تصویب این ماده سعی کرده است به سؤال نمایندگان، بار حقوقی بدهد. بدین معنا که هر گاه در یک دوره از مجلس سه بار سؤالات مطرح شده علیه یک وزیر وارد تشخیص داده شود، با رعایت مفاد اصل ۸۹ قانون اساسی، به منزله طرح استیضاح وزیر خواهد بود.

به نظر می‌رسد ماده ۱۹۵ آیین نامه داخلی به دلایل زیر مغایر اصل ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی است:

(۱) اصل ۸۸ قانون اساسی به تبعیت از سنت سایر قوانین اساسی، سؤال نمایندگان از دولت را به عنوان یکی از راهکارهای نظارتی مجلس بر دولت مطرح کرده است. در اغلب قوانین اساسی که به شناسایی نهاد سؤال پرداخته اند، نهاد مزبور صرفاً جنبه سیاسی داشته و فاقد بار حقوقی است. بنابراین، مقنن قانون اساسی در حالیکه در مقام بیان بوده است در خصوص ضمانت اجرا یا نتیجه عملی «سؤال» سکوت کرده است و مستفاد از این سکوت مقنن، عدم تمهید ضمانت اجرای عملی در خصوص سؤال است. بر همین اساس، تمامی حقوقدانان حقوق



اساسی ایران معتقدند که سؤال تنها می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح آن‌هم بر مبنای اصول مربوطه باشد و نه بیشتر.

۲) به نظر می‌رسد مجلس در تصویب ماده ۱۹۵ از این عبارت حقوقدانان مبنی بر اینکه «سؤال تنها می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح باشد» برداشت نامناسبی داشته است. اینکه عنوان می‌شود سؤال مقدمه استیضاح است، بدین معنا است که در مواردی که نمایندگان مجلس بر این باور باشند که وزیر یا رئیس جمهور نتوانسته‌اند پاسخ مناسبی به سؤالات نمایندگان ارائه دهند، می‌توانند طرح استیضاح را طبق اصل ۸۹ به مجلس ارائه کنند. طبق این اصل، «استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود». نمایندگان در طرح یا عدم طرح استیضاح اختیار تام دارند و مجلس نمی‌تواند از طریق قانونگذاری، آنها را به ارائه طرح استیضاح وادار کرده و یا بروز وضعیت خاصی را (همچون سه بار وارد دانستن سؤال) به معنای استیضاح قلمداد کند. بنابراین، ماده ۱۹۵ آیین نامه داخلی، مغایر اصل ۸۹ قانون اساسی نیز می‌باشد.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار چهارم:

### اصل ۸۹ قانون اساسی و بررسی مسأله استیضاح وزرا

#### چکیده

استیضاح وزرا یکی از سازوکارهای نظارتی مهم مجلس بر قوه مجریه است که به موجب آن مجلس می‌تواند از وزرا در برابر اعمال خود توضیح خواسته، در صورت عدم اقتناع، رأی به برکناری وزیر دهد. چهارچوب‌های این سازوکار در اصل ۸۹ قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مندرج شده و در طول دوره‌های مختلف مجلس، ۱۶ مورد استیضاح بر طبق این مقررات انجام گرفته است. با توجه به نحوه انجام این استیضاحها و محتوای سؤالات پرسیده شده در طی این جلسات و نیز نتایج به دست آمده از آنها، متوجه می‌شویم که نظام حقوقی کنونی استیضاح در حقوق اساسی ایران با چالشهای مهمی روبه‌رو است که در عمل می‌تواند به اختلال در عملکرد قوه مجریه و خلل در روابط دو قوه قانونگذاری و اجرایی منجر شود که از جمله مصادیق این چالش‌ها می‌توان اشاره کرد به ورود مجلس در امور اجرایی قوه مجریه، عدم بهره‌گیری از نتایج به دست آمده در جریان استیضاح و حد نصاب پایین برای درخواست استیضاح و آسان بودن بیش از حد معمول فرایند این تقاضا توسط نمایندگان به نحوی که نهایتاً به نظر می‌رسد که جایگاه واقعی این ابزار مهم نظارتی به خوبی مورد توجه قرار نگرفته و امکان دارد طرحهای کنونی استیضاح در مجلس به جای در بر داشتن پیامدهای مثبت برای کشور احیاناً به تضعیف قوه مجریه و افزایش تنش میان دو قوه بیانجامد. لذا به منظور کاربرد بهتر این سازوکار مهم و نیز تقویت روابط دو قوه لازم است در مقررات کنونی ناظر بر استیضاح در آیین‌نامه داخلی مجلس توجه و بازنگری لازم صورت گیرد از جمله الزام به طی مراحل قانونی دیگر روشهای نظارت مانند سؤال پیش از هر گونه اقدام به طرح استیضاح، منع نمایندگان از طرح موارد متعدد و کلی در طرح استیضاح با



توجه به ضیق وقت، منع نمایندگان از پس گرفتن امضای درخواست استیضاح پس از اعلام وصول در مجلس. بی گمان انجام این اصلاحات قانونی گام موثری در جهت نظم بخشیدن و منصفانه کردن فرایند استیضاح و کمک به تعامل میان قوا خواهد بود.

#### ۱. مقدمه

در نظام‌های پارلمانی از آنجا که مجلس بر اعمال قوه مجریه نظارت مستمر دارد، وزرا باید در برنامه‌ها و عملکردهای خود نظر موافق مجلس را جلب کنند و با سیاست‌های مجلس همسویی داشته باشند. در این نظام‌ها وزرا در برابر مجلس (به عنوان جایگاه نمایندگان مردم) مسئولیت سیاسی دارند و این مسئولیت بخشی از مسئولیت پاسخگویی آنان به شمار می‌آید؛ چرا که در این نظام‌ها اصل بر این است که دولت باید در مقام انجام وظایف خود در برابر مجلس مسئول باشد و بدون رضایت مجلس اقدامی انجام ندهد. در واقع نظارت سیاسی مجلس بر دولت، مستلزم مسئول بودن دولت و الزام آن به پاسخگویی در مورد اعمال و رفتارهای خود در برابر مجلس است. ضمانت اجرایی این مسئولیت نیز سیاسی بوده و وزرا چنانچه نتوانند نظر موافق مجلس را با اقدامات خود کسب کنند، مجبور به برکناری می‌شوند. مسئولیت سیاسی وزیران در برابر مجلس در اغلب قوانین اساسی دنیا مشتمل است بر بحث و مذاکره عمومی، تذکر به وزیر یا هیأت وزیران، بررسی‌های پارلمانی، سؤال و استیضاح.

قانون اساسی ایران با پیش‌بینی صلاحیت نظارت مجلس بر دولت یک نظام سیاسی نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی را پی‌افکنده است. حق استیضاح از جمله اختیاراتی است که مجلس می‌تواند به موجب آن بر اعمال دولت نظارت داشته و آن را وادار به پاسخگویی کند. اصل ۸۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام بیان این حق، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی این اختیار را می‌دهد در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزیران را استیضاح کنند به شرطی که طرح استیضاح به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان مجلس برسد. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۶/۹/۳) نیز جزئیات بیشتری در خصوص نحوه استیضاح مشخص می‌کند.



با این حال با توجه به استیضاح‌های صورت گرفته در مجلس، به برخی ابهام‌ها در اجرای این ساز و کار برمی‌خوریم که به نظر می‌رسد بیشتر از سه عامل عمده نشأت می‌گیرد: (۱) مشخص نبودن دقیق حدود و ثغور صلاحیت‌های قوای مجریه و قانونگذاری (۲) دقیق نبودن برخی مقررات مربوط به استیضاح (۳) عدم شناخت دقیق جایگاه استیضاح و موارد کاربرد آن در حقوق اساسی ایران.

در مسیر اجرای طرح استیضاح مسایلی بروز کرده یا ممکن است بروز کند که مقررات کنونی پاسخ مقتضی به آن نداده‌است. مانند اینکه، آیا نمایندگان مجلس در همه موارد مربوط به امور قوه مجریه می‌توانند وزرا را مورد استیضاح قرار دهند؟ نحوه طرح استیضاح و سؤال از وزیر در جلسه استیضاح در مجلس چیست؟ چه نوع سؤالاتی را می‌توان از وزیر پرسید؟ ملاک و شاخص اقناع یا عدم اقناع نمایندگان از دفاعیات وزیر چیست؟ استیضاح چه نتایج عملی حقوقی، اجتماعی و سیاسی دارد؟

این پرسش‌ها هنگامی اهمیت بیشتر می‌یابد که ملاحظه می‌کنیم گاه در عمل مواردی در نحوه اجرا، محتوا و نتیجه استیضاح روی می‌دهد که در روابط میان دو قوه اجرایی و قانونگذاری پیامدهای منفی به جای می‌گذارد و تعامل قوا را تضعیف می‌کند. با توجه به گسترش یافتن مباحث مربوط به لزوم تعامل میان قوا در سال‌های اخیر، در این نوشته به تبیین جایگاه حقوقی استیضاح، شناخت ابهام‌ها و چالش‌های موجود در این ساز و کار مهم نظارتی پرداخته و تلاش می‌شود تا اهداف، کاربرد و ساز و کار مطلوب و سازنده آن ارایه شود.

## ۲. فرایند استیضاح

استیضاح اختیار نظارتی مجلس بر دولت است که به موجب آن نمایندگان مجلس می‌توانند وزیر یا هیأت وزیران یا خود رئیس جمهور را به صحن مجلس خوانده و در خصوص موضوعاتی راجع به عملکرد آن وزارتخانه یا هیأت دولت توضیح بخواهند. استیضاح معمولاً هنگامی مطرح می‌شود که روشهای بحث، تذکر یا سؤال از وزیر به نتیجه‌ای نرسیده و نمایندگان مجلس به دلیل بی‌اعتمادی به وزیر مزبور، در صدد اقدام شدیدتری برآمده‌اند. بر طبق این فرایند، سرانجام وزیر باید در مجلس حاضر شده و پس





از ادای توضیحات، درخواست رأی اعتماد از مجلس کند که مجلس می‌تواند با رأی عدم اعتماد موجب برکناری وی شود. در اغلب قوانین اساسی، فرایند استیضاح بدین گونه است که تعداد مشخصی از نمایندگان مجلس (معمولاً مجلس اول در نظامهای دو مجلسی) طرح استیضاح وزیر را در زمینه یک یا چند موضوع مشخص مربوط به عملکرد آن وزارتخانه تصویب کرده و به وزیر مورد نظر ابلاغ می‌کنند. حد نصاب لازم برای تصویب طرح استیضاح در اغلب کشورها بالا است و این تمهید به دلیل جلوگیری از تضعیف دولت توسط نمایندگان مجلس در قوانین اساسی پیش‌بینی شده است؛ زیرا حد نصاب کم برای ابتکار طرح استیضاح، می‌تواند زمینه‌ساز استیضاح‌های مکرر و یا تهدید به استیضاح توسط نمایندگان گردیده و در نتیجه دولت را همواره با چالش مواجه کند. جدول زیر این حد نصاب را در قوانین برخی کشورها نشان می‌دهد:

کشور	مستند قانون اساسی	حد نصاب لازم برای تصویب طرح استیضاح
اردن	اصل ۹۶	هر نماینده
اسپانیا	بند ۲ اصل ۱۱۳	یک دهم نمایندگان
اسلوانی	بند ۱ اصل ۱۱۸	۱۰ نماینده
الجزایر	اصل ۱۳۶	دوسوم نمایندگان
ایتالیا	بند ۵ اصل ۹۴	یک دهم نمایندگان
بورکینافاسو	اصل ۱۱۵	یک سوم نمایندگان
پرتغال	بند ۱ اصل ۱۹۷	یک چهارم نمایندگان یا یک گروه پارلمانی
ترکیه	اصل ۹۰	۲۰ نماینده
رومانی	بند ۲ اصل ۱۱۱	یک چهارم کل نمایندگان
سوریه	اصل ۷۲	یک پنجم اعضای مجلس خلق
سوئد	ماده ۵ بخش ۱۲ قانون اساسی	هر نماینده
غنا	بند ۱ اصل ۸۲	دو سوم کل نمایندگان
فرانسه	اصل ۴۹	یک دهم نمایندگان مجلس شورای ملی

کشور	مستند قانون اساسی	حد نصاب لازم برای تصویب طرح استیضاح
فنلاند	اصل ۴۳	۲۰ نماینده
قزاقستان	ماده ۶۰ قانون آیین نامه داخلی مجلس	یک پنجم نمایندگان
کامبوج	بند ۲ ماد ۱۹۸۰	۳۰ نماینده
کروواسی	ماده ۱۹۰ قانون آیین نامه داخلی مجلس	یک دهم نمایندگان
کره جنوبی	اصل ۶۵	یک سوم اعضای مجلس ملی
کویت	اصل ۱۰۰	هر عضوی از اعضای مجلس
لیتوانی	ماده ۲۱۹ اساسنامه مجلس	یک پنجم نمایندگان
مراکش	اصل ۷۶	حداقل یک چهارم نمایندگان مجلس
مصر	اصل ۱۲۵	هر یک از نمایندگان مجلس عوام
یونان	بند ۲ اصل ۸۴	یک ششم کل نمایندگان مجلس

وزیر مورد استیضاح مکلف است ظرف مدت مشخصی مثلاً ده روز در مجلس حاضر شود و ضمن توضیح در زمینه موارد استیضاحی، به پرسشهای نمایندگان پاسخ دهد و سپس از مجلس درخواست رأی اعتماد کند. مجلس پس از بحث و بررسی، در مورد عدم اعتماد به وزیر مورد نظر رأی گیری می کند؛ در صورتی که رأی عدم اعتماد بدهد وزیر بلافاصله برکنار شده و نمی تواند دوباره در همان هیأت وزیران عضویت داشته باشد. تاریخ برکناری از زمان صدور رأی عدم اعتماد محقق می شود (در دانمارک وزیری که رأی عدم اعتماد گرفته تا زمان تعیین وزیر جدید به تصدی خود ادامه می دهد، اصل بند ۲ اصل ۱۵).

#### ۲-۱. نحوه طرح کردن استیضاح

به موجب ماده ۲۲۸ قانون آیین نامه داخلی مجلس «تقاضای استیضاح نمایندگان از وزیر یا وزیران باید کتبا در جلسه علنی به رئیس مجلس داده شود و در آن، موضوع استیضاح صریحاً و با ذکر مورد یا موارد معین شود. تقاضای مزبور در آن جلسه یا جلسه



بعد قرائت می‌شود. این تقاضا بدون مباحثه و فوراً برای وزیر یا هیات وزیران فرستاده می‌شود». بنابراین ذکر موارد کلی و مبهم در موارد استیضاح مجاز نیست.

## ۲-۲. فرصت وزیر برای پاسخگویی و زمان آغاز آن

مهلت وزیر برای حضور در مجلس و پاسخ به استیضاح در قوانین اغلب کشورها ده روز است و معمولاً از زمان درخواست ابلاغ استیضاح به وزیر آغاز می‌شود؛ با این حال این مهلت در برخی کشورها فرق می‌کند: در کروواسی این مهلت تا ۸ روز از زمان دریافت ابلاغ طرح استیضاح بوده و در این فاصله وزیر باید گزارشها و استدلال‌های خود را پیش از حضور در مجلس کتباً جهت توزیع در میان نمایندگان برای رئیس مجلس بفرستد (ماده ۱۹۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس). این مهلت در اردن تا ۸ روز (اصل ۹۶) و در فنلاند تا ۱۵ روز (بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی) پس از دریافت ابلاغ وسط وزیر و در غنا تا ۱۴ روز پس از ارسال ابلاغیه به وزیر است (بند ۳ اصل ۸۲). به موجب ماده ۲۳۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «وزیر یا هیات وزیران موظفند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح، در مجلس حاضر شوند و توضیحات لازم را بدهند، تعیین وقت استیضاح در مهلت مقرر با پیشنهاد وزیر یا هیات وزیران و تصویب هیات رئیسه مجلس در دستور هفتگی قرار می‌گیرد». حال آیا منظور از عبارت «ده روز پس از طرح استیضاح» ده روز پس از تصویب طرح در مجلس است یا ده روز پس از ابلاغ آن به وزیر؟ در ابتدا باید دید که طرح استیضاح در مجلس از چه زمانی رسمیت می‌یابد.

با توجه به ماده ۲۲۸ همین آیین‌نامه که عنوان می‌کند تقاضای استیضاح در همان جلسه‌ای که طرح از سوی نمایندگان مطرح می‌شود و یا در جلسه بعد قرائت می‌شود و بدون مباحثه و فوراً برای وزیر یا هیات وزیران فرستاده می‌شود، می‌توان چنین نتیجه گرفت که طرح استیضاح در همان جلسه اعلام وصول در مجلس و ابلاغ بلافاصله آن به وزیر رسمیت می‌یابد نه از تاریخی که به وزیر ابلاغ می‌شود.



### ۲-۳. امکان پس گرفتن امضای در خواست استیضاح توسط نماینده

اهمیت این بحث هنگامی روشن می‌شود که ممکن است طرحهای مکرری برای استیضاح در مجلس امضا و تحویل هیأت رئیسه شود ولی در هنگام وصول یا پس از ابلاغ به وزیر برخی نمایندگان اقدام به پس گرفتن امضای خود کنند که این امر می‌تواند منجر به تشکیک در صحت فرایند استیضاح شود. در مقررات برخی کشورها که به این نکته اشاره شده است، نمایندگان از این عمل ممنوع شده‌اند. به عنوان نمونه به موجب بند ۲ ماده ۲۱۹ اساسنامه مجلس لیتوانی و بند ۴ ماده ۱۵۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه این امکان وجود ندارد. ولی در مقررات ایران به این نکته اشاره‌ای نشده است. با این حال، اگر تعدادی از نمایندگان متقاضی استیضاح، امضای خود را پس گیرند، باید احراز شود که آیا اقدام آنها پیش از مرحله اعلام وصول بوده یا پس از آن. از آنجا که اعلام وصول در هیأت رئیسه به منزله تصویب طرح استیضاح در مجلس و رسمیت یافتن آن است (به موجب حکم صریح ماده ۲۲۸ که هیأت رئیسه را مکلف به اعلام وصول و ابلاغ استیضاح به وزیر مربوطه به محض دریافت تقاضای ده نفر نماینده کرده است).

روشن است که در مرحله پیش از اعلام وصول چون طرح هنوز رسمیت نیافته می‌توان این امضا را پس گرفت، ولی در مورد مرحله پس از اعلام وصول می‌توان گفت که چون اعلام وصول طرح توسط هیأت رئیسه به منزله رسمیت یافتن آن می‌باشد لذا پس گرفتن امضا توسط نماینده در این مرحله از وجاهت ابلاغ استیضاح نمی‌کاهد و استیضاح همچنان به قوت خود باقی است و این استدلال به قطعیت و ثبات طرح کمک می‌کند.

### ۲-۴. افراد مجاز برای دفاع از وزیر مورد استیضاح در مجلس

آیا مشاورین و یا وکلای وزیر می‌توانند در دفاع از وی در جلسه استیضاح صحبت کنند؟ از آنجا که طرح استیضاح ناظر بر نحوه عملکرد یک وزیر مشخص بوده و نمایندگان خواستار حضور و ایضاح از سوی وی و دادن رأی اعتماد یا عدم اعتماد به ایشان هستند حضور در جلسه استیضاح و ارایه پاسخ به نمایندگان، قائم به شخص بوده و



علی‌الاصول وزیر نمی‌تواند از شخص دیگری برای این منظور استفاده کند. با این حال جهت فراهم آوردن امکان دفاع بهتر، ماده ۲۳۱ قانون آیین‌نامه داخلی این امکان را می‌دهد که در جلسه استیضاح، پس از بیانات استیضاح‌کنندگان، رئیس جمهور بتواند به دفاع از وزیر یا وزیران مورد استیضاح بپردازد. همچنین به موجب تبصره ۱ این ماده وزیر مورد استیضاح می‌تواند حداکثر یک ساعت از وقت دفاع خود را در اختیار یک یا دو نفر از نمایندگان موافق قرار دهد. این امکان برای رئیس جمهور به این منظور فراهم شده است که وی مسئول اعمال وزیران نیز می‌باشد و باید پاسخگویی اعمال آنها نیز باشد که در نتیجه استیضاح وزیر به نوعی مورد پرسش قرار دادن شخص رئیس جمهور نیز تلقی می‌شود.

#### ۲-۵. امکان درخواست دوباره همان طرح استیضاح

در صورتی که طرح استیضاح منجر به صدور رأی عدم اعتماد در مجلس شود، آیا نمایندگان امضاکننده طرح می‌توانند دوباره در همان دوره مجلس طرح استیضاح دیگری در خصوص موضوع استیضاح قبلی مطرح کنند؟ بند ۳ اصل ۱۹۷ قانون اساسی پرتغال، بند ۴ اصل ۱۱۳ قانون اساسی اسپانیا و بند ۲ اصل ۱۱۳ قانون اساسی رومانی جواب منفی به این پرسش می‌دهند و دلیل این امر، کنترل نمایندگان است تا با طرح مکرر استیضاح از این سازوکار علیه دولت سوء استفاده نکنند. در مقررات ایران اشاره‌ای به این نحوه کنترل ابتکار طرح استیضاح نشده است.

#### ۲-۶. آیا مجلس می‌تواند وزیر را به جبران خسارت وارده ملزم کند؟

در قوانین ایران اشاره‌ای به این الزام نشده است و در شانزده مورد استیضاح که در مجلس ایران پس از انقلاب اسلامی صورت گرفته هیچ وزیری ملزم به جبران خسارات وارده نشده است. با توجه به اینکه استیضاح، عملی سیاسی بوده و ضمانت اجرای آن نیز سیاسی یعنی عزل وزیر در صورت عدم کسب رأی اعتماد است، الزام به جبران خسارات وارده را باید از طرق حقوقی یعنی دادرسی اداری، مدنی و کیفری پیگیری کرد بدین نحو که نمایندگان پس از احراز تخلف وزیر باید پرونده را جهت رسیدگی به مراجع قضایی ارسال کنند.



## ۲-۷. حد نصاب لازم برای رأی عدم اعتماد

اصولاً با توجه به اینکه عزل وزیر تصمیم مهمی بوده و نیازمند آراء موافق زیادی است، لذا حد نصاب بالا برای صدور رأی عدم اعتماد و برکناری وزیر لازم است. در مقررات ایران اشاره‌ای به این حد نصاب خاص نشده ولی با توجه به ماده ۱۱۸ که می‌گوید «مصوبات مجلس با رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین معتبر است، مگر در مواردی که در قانون اساسی و یا این آیین‌نامه نصاب دیگری معین شده باشد» حد نصاب لازم برای صدور رأی عدم اعتماد عبارت است از رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین در جلسه مبنی بر عدم اعتماد به وزیر که در این رأی‌گیری به موجب بند ۳ ماده ۱۲۵ اخذ رأی باید به صورت مخفی و با ورقه باشد.

## ۳. دامنه موضوعات استیضاح

دامنه استیضاح بسیار گسترده بوده و مجموعه‌ای از اعمال انجام شده، رفتار، موضع‌گیری‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌های وزیر یا وزرا را در بر می‌گیرد. مسئولیت سیاسی وزیران در بادی امر بسیار گسترده بوده و حد و مرز خاصی آن را محدود نمی‌کند و این امر به دلیل حق نظارت وسیع قوه مقننه بر قوه مجریه و دخالت و پرسشگری نامحدود نمایندگان در امور وزارتخانه‌ای هیأت دولت بروز می‌کند.<sup>۱</sup> ملاک در مسئولیت سیاسی، صرفاً قانونی بودن یا نبودن اعمال وزیر نیست بلکه ملاک‌های دیگری مانند همساز بودن با سیاست‌های مجلس، به موقع بودن، به مصلحت کشور بودن و سودمند بودن عمل نیز در فرایند استیضاح مورد بررسی قرار می‌گیرد و مجلس در ابتکار استیضاح وزیر، به معیارها و حوزه خاصی محدود نیست.<sup>۲</sup> بنابراین نمی‌توان مجلس را در تعیین موارد استیضاح محدود به موارد خاصی کرد چرا که مجلس حق کنترل و اعمال نظارت بر دولت را داشته و می‌تواند در خصوص تمام مسایل کشور، بررسی و اظهار نظر کند. تنها قید در این زمینه آن است که موضوع یا موضوعات مورد استیضاح باید حتماً مربوط به

<sup>۱</sup> هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هجدهم، تهران، میزان، ۱۳۸۶، ص ۲۱۰.

<sup>۲</sup> قاضی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۵۳۶.



عملکرد آن وزارتخانه بوده، مشخصاً در طرح استیضاح مندرج شده و به اطلاع وزیر مورد استیضاح برسد.

این نامحدود بودن اختیار مجلس در استیضاح وزراء، می‌تواند پیامدهای منفی زیادی از جمله تزلزل و تضعیف ابتکار عمل وزیران را به همراه داشته باشد. از این رو قوانین اساسی اغلب کشورها سازوکارهای حقوقی مشخصی جهت انتظام و تحدید این اختیار مجلس به کار می‌گیرند. بر اساس این سازوکارها، استیضاح از طریق فرایند حقوقی مشخصی صورت می‌گیرد به این ترتیب که وظایف و اختیارات وزیر در اداره وزارتخانه به امور سیاسی و اداری تقسیم شده است:

الف) اعمال سیاسی: عبارت است از همان سیاست‌های عنوان شده در برنامه دولت که در هنگام معرفی به مجلس و درخواست رأی اعتماد مورد به تأیید نمایندگان رسیده است و در صورت ناکارآیی وزیر در تحقق این سیاست‌ها، مجلس می‌تواند وی را استیضاح کند.

ب) اعمال اداری: که شامل امور داخلی وزارتخانه است. اگر در این زمینه تخلفی از جانب وزیر صورت بگیرد قضیه دو حالت خواهد داشت: در صورتی که تخلف دارای جنبه اداری صرف باشد، وزیر در برابر عالی‌ترین مقام اداری یعنی رئیس جمهور مسئول خواهد بود و در صورتی که تخلف منجر به ورود خسارتی شود یا وزیر متهم به ارتکاب جرمی شود جنبه قضایی پیدا کرده و مسئولیت مدنی یا کیفری وزیر مطرح خواهد شد.<sup>۱</sup> روش دیگر در تحدید این اختیار گسترده مجلس آن است که به موجب قوانین اغلب کشورها، موضوع قابل استیضاح باید به طور کلی مشخص شود که معمولاً شامل عملکرد شخص وزیر است. بند ۲ ماده ۱۷۳ قانون مجلس نمایندگان رومانی استیضاح را در مورد خط‌مشی دولت در موضوعات مهم مربوط به اعمال داخلی و خارجی آن قابل طرح می‌داند. دامنه استیضاح در برخی کشورها نیز چنین تعیین شده است: کارکرد کلی دولت یا وزارتخانه یا تصمیمات فردی وزیر در صورتی که قوانین و خط‌مشی‌های کشور رعایت نشود و یا در مواقعی که پاسخ وزیر به پرسش نمایندگان قانع‌کننده نباشد (ماده ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس کروواسی)؛ اجرای برنامه‌ها یا هر مسأله مربوط به

<sup>۱</sup> همان، ص ۲۱۱.



منافع ملی (بند ۱ اصل ۱۹۷ قانون اساسی پرتغال) و وظایف قانونی وزیر (ماده ۵ بخش ۱۲ قانون اساسی سوئد).

با این حال قانون اساسی ایران در عبارتی موسع، اختیار گسترده‌ای به نمایندگان مجلس داده تا در «کلیه اموری که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. بر طبق اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول وظایف خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». بدین ترتیب هر وزیر بر حسب اینکه ریاست سیاسی و اداری وزارتخانه‌ای را بر عهده دارد در مقابل رئیس قوه مجریه، مسئول است ولی باید توجه داشت مسئولیت وزیر در برابر پارلمان فقط جنبه سیاسی دارد و مجلس تنها می‌تواند بر اعمال سیاسی وزیر یعنی خط مشی کلی آن وزارتخانه اعمال نظارت و استیضاح کند. نظارت بر اعمال اداری وزارتخانه نیز بر عهده قوه قضاییه است که از طریق سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) اعمال می‌شود.

#### ۴. اهمیت استیضاح

استیضاح باعث انجام مذاکرات نوعاً پرمباحثه در مجلس شده و افکار عمومی را نسبت به مواضع دولت و مجلس روشن کرده و نیز دولت و مجلس را از مواضع رسمی همدیگر آگاه می‌سازد. نظر به اینکه استیضاح ضمانت اجرایی سیاسی قوی در پی دارد و از لحاظ افکار عمومی بسیار مهم است، همواره به عنوان عامل قدرتمندی در جهت کنترل دولت توسط مجلس عمل می‌کند چرا که دولت به سبب جلوگیری از رویارویی با این ابزار قوی پارلمان، تلاش خود را در راستای اجرای درست قوانین و تحقق خواسته‌های مجلس دوچندان خواهد کرد.

وزیر به عنوان یک مقام عالی، اداره دستگاه دولتی مهمی را بر عهده دارد که مستقیماً با حقوق و تکالیف شهروندان ارتباط می‌یابد، لذا جهت تحقق و تضمین منافع عمومی ضرورت دارد تا همواره بر عملکرد این نهاد، نظارت شود. مسئولیت مدنی و کیفری ایجاب می‌کند تا در صورتی که خسارتی از ناحیه عملکرد وزارتخانه‌ای به شهروندان وارد آمد آنها بتوانند به مراجع قضایی صلاحیت‌دار مراجعه کنند؛ اما در





مورد خساراتی که ناشی از عملکرد کلی و مدیریت وزارتخانه است گاه دلایل کافی برای اثبات مسولیت کیفری و مدنی وزیر وجود ندارد که در این موارد مجلس می‌تواند بنا به وظیفه نظارتی خود اقدام به پاسخ‌خواهی از آن وزارتخانه و الزام به جبران خسارت وارده کند.

### ۵. ایرادهای استیضاح

فرآیند استیضاح وزیر یا وزرا هنگامی در مجلس آغاز می‌شود که مجلس از طریق دیگر ابزار نظارتی خود بر دولت مانند سؤال و تحقیق، نتیجه مورد نظر خود را نگرفته و یا اینکه به دلیل مخالفت آشکار با وزیر یا هیأت وزیران و یا دیگر دلایل سیاسی مانند اقناع افکار عمومی، تصمیم به استیضاح (به دلیل بار سیاسی آن) گرفته باشد. بنابراین بحث و مذاکره در فضای آرام و کارشناسی میان دولت و مجلس، جای خود را به مباحثه‌های سیاسی می‌دهد تا در نهایت چنانچه وزیر نتواند موافقت مجلس را جلب کند، برکنار می‌شود. به این دلیل فرایند استیضاح، یک فرایند سیاسی و تا حدودی مجادله‌آمیز را طی می‌کند و از آنجا که دامنه آن گسترده و شامل موضوعات مختلفی بوده و فارغ از دیدگاه‌های حزبی و جناحی هم نیست، هیأت دولت را در اخذ رأی اعتماد با دشواری زیادی روبه‌رو می‌سازد. عدم توانایی وزیر در کسب رأی اعتماد از پارلمان، از لحاظ سیاسی برای دولت مطلوب نیست و ممکن است وجهه عمومی آن را نزد افکار عمومی خدشه‌دار سازد. مهم‌تر از این با توجه به اینکه مجلس در اعمال حق نظارت خود بر دولت از طریق استیضاح به‌جز برخی مقررات شکلی، مقید به محدودیت خاصی نیست، اعمال مکرر و بی‌رویه این حق می‌تواند باعث تضعیف هیأت دولت شود و در کارکرد آن اختلال ایجاد کند. لذا دولت به دلیل بیم از انتقاد و استیضاح مجلس احتیاط بیشتری در خصوص ابتکار عمل و اقدامات خود به خرج داده که این امر با ماهیت اجرایی بودن قوه مجریه که باید مبتنی بر ابتکار عمل و اقدام باشد سازگار نیست.



### ۶. تاریخچه استیضاح در جمهوری اسلامی ایران

نمایندگان مجلس شورای اسلامی تاکنون ۱۷ مورد استیضاح (۲ وزیر در مجلس اول، ۳ وزیر در مجلس سوم، ۲ وزیر در مجلس چهارم، ۲ وزیر در مجلس پنجم، ۴ وزیر در مجلس ششم، ۳ وزیر در مجلس هفتم و ۱ وزیر در مجلس هشتم) را صورت داده‌اند. از میان وزرای استیضاح شده، تنها ۴ وزیر «ایرج فاضل» وزیر بهداشت دولت پنجم (هاشمی رفسنجانی)، «عبدالله نوری» وزیر کشور دولت هفتم (خاتمی)، «احمد خرم» وزیر راه دولت هشتم (خاتمی) و «علی کردان» وزیر کشور دولت نهم (احمدی نژاد) به ترتیب در مجالس سوم، پنجم، هفتم و هشتم موفق به کسب رای اعتماد نشدند. از میان وزرای استیضاح شده، احمد خرم و علی کردان هر دو با ۱۸۸ رأی مخالف، بیشترین رأی عدم اعتماد را در تاریخ جمهوری اسلامی کسب کرده‌اند. ۳ وزیر کشور و ۳ وزیر آموزش و پرورش، تاکنون استیضاح شده‌اند و از این حیث این دو وزارتخانه در رأس استیضاح‌ها قرار دارند. وزرای مسکن، راه و ترابری و بهداشت نیز طی هشت دوره مجلس شورای اسلامی هر یک ۲ بار استیضاح شده‌اند. وزرای صنایع، معادن، پست، ارشاد و جهاد کشاورزی نیز در طول دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی، یک بار مورد استیضاح نمایندگان قرار گرفته‌اند.<sup>۱</sup>

### ۶-۱. مجلس اول: کابینه آقای موسوی

الف) شهاب‌الدین گنابادی وزیر مسکن و شهرسازی در دو جلسه ۱۱ و ۱۳ آبان ۶۱ در مجلس استیضاح شد. دلیل استیضاح کیفیت نامناسب و غیر فنی خانه‌سازی در شهر طبرس عنوان شده بود. پس از رأی گیری ۱۰۱ نماینده مخالف برکناری، ۷۵ نماینده موافق و ۱۲ نماینده نیز ممتنع بود. در نتیجه گنابادی به وزارت خود در دولت ادامه داد. گنابادی در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد، تعداد ۱۳۲ موافق، ۱۵ مخالف و ۱۲ ممتنع داشت.

<sup>۱</sup> جهت اطلاع از مشروح فرآیند این استیضاح‌ها می‌توانید به «مشروح مذاکرات مجلس» مندرج در روزنامه‌های رسمی در تاریخ‌های مورد اشاره رجوع کنید.



- ب) علی اکبر ناطق نوری وزیر کشور در تاریخ ۱۵ آبان ۶۲ استیضاح شد. موارد شش گانه استیضاح که با امضای ۵۱ نماینده تقدیم شده بود عبارت بود از:
- عدم اجرای قانون بنیاد امور جنگ‌زدگان؛
  - تجاوز به اراضی عمومی توسط شهرداری تهران؛
  - سهل‌انگاری در اجرای قوانین و انجام اعمال غیرقانونی مانند عدم اجرای قانون احزاب و شوراها؛
  - حمایت از مسئولان خاطی؛
  - ضعف مدیریت در انجام وظایف مربوط به اداره امور وزارت کشور و امور استانها؛
  - برخورد نامطلوب با قوه مقننه و نمایندگان.
- پس از رأی گیری با ۷۲ رأی موافق استیضاح، ۱۴۶ رأی مخالف و ۱۳ رأی ممتنع مجدداً رأی اعتماد آورد. ناطق نوری در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد، ۱۷۴ رأی موافق، ۶ رأی مخالف و ۶ رأی ممتنع کسب کرده بود.

**۶-۲. مجلس دوم: کابینه آقای موسوی**  
هیچ وزیری در این دوره استیضاح نشد.

**۶-۳. مجلس سوم: کابینه آقای موسوی و دولت اول آقای هاشمی رفسنجانی**  
الف) پس از ارایه گزارش تحقیق و تفحص در خصوص تخلفهای صورت گرفته در شرکت سایپا، بهزاد نبوی وزیر صنایع سنگین در تاریخ ۲۹ مرداد ۶۸ مورد استیضاح قرار گرفت. طرح استیضاح در تاریخ ۱۳۶۹/۵/۲۵ اعلام وصول شد و محور استیضاح در مورد «تخلفات و جرایم باند شرکت سایپا، سوءاستفاده مالی و غارت بیت‌المال در این شرکت» عنوان شد. در جریان رأی گیری، ۱۳۲ نماینده رأی اعتماد ۷۳ نماینده رأی عدم اعتماد و ۲۱ نماینده نیز رأی ممتنع دادند و ۲۲ نماینده نیز از رأی دادن خودداری کردند. در نتیجه بهزاد نبوی در مقام وزارت باقی ماند که رأی اعتماد خود را از مجلس دوم با اخذ ۱۵۹ موافق، ۶۵ مخالف و ۳۴ ممتنع کسب کرده بود.



ب) طرح استیضاح ایرج فاضل وزیر بهداشت در چهارده مورد و با امضای ۱۹ نماینده در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۹ اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۳ صورت گرفت. در این طرح برای اولین بار مسأله لزوم دقیق و مشخص بودن موارد استیضاحی در مجلس مطرح شد و رئیس مجلس از نمایندگان امضا کننده خواست با توجه به اینکه موارد بسیار کلی برای استیضاح تعیین کرده بودند (وضعیت بهداشت و درمان در سراسر کشور) سؤالات خود را دقیق تر بیان کنند. سرانجام موارد استیضاح به شرح دقیق تری از سوی نمایندگان متقاضی استیضاح اعلام شد از جمله:

- عدم توجه وزیر به به مسأله درمان مطابق با نیازهای اقشار محروم؛
  - عدم نظارت و کنترل دقیق بر واحدهای بهداشتی کشور و عدم نظارت بر نحوه ارائه خدمات درمانی؛
  - عدم اعمال مدیریت صحیح و برنامه ریزی جهت فعال کردن واحدهای درمانی دولتی؛
  - عدم نظارت و کنترل تعرفه های درمانی؛
  - عدم توجه کافی به بهداشت به ویژه در مناطق آسیب پذیر کشور؛
  - عدم توجه به جایگاه قانونی نمایندگان مجلس؛
  - اتخاذ تصمیم های متضاد با سیاستهای مقرر شده قانونی و صدور بخشنامه های خلاف قانون؛
  - حذف نیروهای متدین و انتصاب افراد مسأله دار؛
  - ایجاد زمینه مساعد برای رشد افراد غیر انقلابی و کم رنگ شدن ارزشهای اسلامی؛
  - عدم توانایی وزیر و مسئولان وزارتخانه در اداره امور وزارتخانه.
- پس از رأی گیری به دلیل رأی مخالف ۱۱۵ نماینده، رأی موافق ۱۱۴ نماینده و رأی ممتنع ۱۷ نماینده، وزیر مورد نظر نتوانست رأی اعتماد بگیرد و برکنار شد. فاضل در بدو ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد از مجلس، ۱۶۵ موافق، ۸۶ مخالف و ۹ رأی ممتنع داشت. پس از عزل این وزیر، مجلس در جلسه بعد (۱۳۶۹/۱۰/۲۴) طی بیانیه ای از خدمات ارزنده وی تقدیر می کند.



پ) محمد علی نجفی وزیر آموزش و پرورش در ۷ اردیبهشت ۱۳۷۰ استیضاح شد که این طرح ۱۹۷ رأی مخالف، ۱۱۷ رأی موافق و ۱۱ رأی ممتنع داشت. در نتیجه محمد علی نجفی همچنان وزیر باقی ماند. نجفی در ابتدای ورود به کابینه با ۱۶۰ رأی موافق، ۸۶ رأی مخالف و ۱۲ رأی ممتنع از مجلس رأی اعتماد گرفته بود.

#### ۴-۶. مجلس چهارم: کابینه دوم آقای هاشمی رفسنجانی

الف) در ۱۱ اسفند ۱۳۷۱ محمد سعیدی کیا وزیر راه و ترابری برای استیضاح روانه مجلس شد و از مجموع ۲۴۲ نماینده حاضر در مجلس ۱۲۱ نفر به او رأی عدم اعتماد دادند. سعیدی کیا در جلسه رأی اعتماد اولیه برای ورود به کابینه از مجلس قبلی ۲۲۲ رأی موافق، ۲۱ رأی مخالف و ۹ رأی ممتنع گرفته بود.

ب) طرح استیضاح حسین محلوچی وزیر معادن و فلزات در تاریخ ۱۳/۹/۱۳۷۳ با ۱۹ امضا و در ۲۴ مورد اعلام وصول شد و در ۲۳ آذر ۱۳۷۳ استیضاح صورت گرفت. برخی از موارد استیضاح به شرح زیر بود:

- چرا فولاد مبارکه به ظرفیت تولید نمی‌رسد؟
  - دلیل جذب نیروهای فاقد صلاحیت و مسأله‌دار چیست؟
  - دلیل عدم تأمین ایمنی محیط کار در معدن زغال سنگ کرمان چیست؟
  - علت عدم برگزاری تشریفات مناقصه برای قراردادهای معدن سه چاهون چیست؟
  - دلیل انعقاد قرارداد با اقوام و خویشاوندان با قیمت‌های نامعقول چیست؟
- از ۲۰۴ رأی ماخوذه ۹۸ نماینده به او رأی عدم اعتماد دادند. بنابراین محلوچی در سمت خود ماندگار شد که در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد از مجلس، ۱۶۶ موافق ۵۴ مخالف و ۳۸ ممتنع داشت.

#### ۵-۶. مجلس پنجم: کابینه اول آقای خاتمی

الف) عبدالله نوری وزیر کشور در ۳۱ خرداد ۱۳۷۷ برای استیضاح به مجلس رفت که در این جلسه ۱۳۷ تن از نمایندگان، موافق طرح استیضاح، ۱۱۷ تن مخالف و ۱۱ نفر



نیز ممتنع بودند که در نتیجه منجر به برکناری وی شد. نوری در ابتدای ورود به کابینه در جریان اخذ رأی اعتماد از مجلس ۱۵۳ موافق، ۸۹ مخالف و ۲۱ رأی ممتنع داشت.

ب) در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۱ طرح استیضاح عطاالله مهاجرانی وزیر ارشاد با امضای ۳۱ نماینده و در مواردی مفصل اعلام وصول شد و در ۱۱ اردیبهشت ۱۳۷۸ استیضاح صورت گرفت. از جمله موارد استیضاحی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: عدم نظارت بر مطبوعات، اهانت به قوه قضاییه و نشر اکاذیب و تشویش اذهان عمومی در مطبوعات، عدم ساماندهی مسائل فرهنگی جامعه، تشویق به رابطه با آمریکا و کاهش تولید فیلم‌های ارزشی.

در جلسه استیضاح یکی از نمایندگان متقاضی استیضاح اظهار می‌کند که کمیسیون فرهنگی مجلس پیش از این جلسه‌های متعددی با وزیر داشته است که در این جلسه‌ها ۱۰ مورد سؤال از ایشان پرسیده شده است و ۱۰۰ مورد تذکر نیز به ایشان داده شده است اما تأثیری نداشته است. از مجموع آرای مآخوذه، ۱۳۵ نماینده به ابقا وی رای دادند و ۱۲۱ نماینده نیز به ابقا وی رأی مخالف دادند که سرانجام مهاجرانی ابقا شد. مهاجرانی در ابتدای ورود به کابینه در جلسه اخذ رأی اعتماد وزرا از مجلس، با کسب ۱۴۴ رأی موافق، کمترین رأی موافق در بین کابینه دولت هفتم را داشت.

#### ۶-۶. مجلس ششم: کابینه دوم آقای خاتمی

الف) طرح استیضاح علی عبدالعلی‌زاده وزیر مسکن و شهرسازی به تاریخ ۱۳۸۱/۲/۱۸ در ۸ محور و با ۵۱ امضا اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۲ خرداد ۱۳۸۱

استیضاح برگزار شد. برخی موارد استیضاحی عبارت بود از:

- عدم برنامه‌ریزی اصولی در تأمین مسکن افراد کم درآمد؛
- ورود وزارت مسکن به بازار فروش زمین؛
- کیفیت نامناسب خانه‌سازی در کشور؛
- آرایه آمارهای غیر واقعی در بخش مسکن؛
- انتخاب غیر کارشناسی مدیران و گزینش افراد ضعیف؛



- حمایت وزیر مسکن از افراد سودجو در خرید و فروش زمین.

مجموع آرای ماخوذه، ۱۱۹ رأی مخالف استیضاح، ۱۱۴ رأی موافق و ۱۲ رأی ممتنع نمایندگان را نشان می‌داد. بنابراین وی ابقا شد. عبدالعلی زاده در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد خود از مجلس، ۱۵۳ رأی موافق، ۸۶ مخالف و ۱۴ رأی ممتنع داشت.

ب) مسعود پزشکیان وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در تاریخ ۲۷ خرداد ۱۳۸۲ برای پاسخ‌گویی به مجلس رفت و پس از رأی‌گیری، با اخذ ۱۷۰ رأی کبود، ۶۰ رأی سفید و ۵ رأی زرد اعتماد مجدد مجلس را کسب کرد. وی در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد به وزرا، توانست ۱۶۸ رأی موافق، ۷۵ رأی مخالف و ۱۵ رأی ممتنع کسب کند.

پ) مرتضی حاجی وزیر آموزش و پرورش از جمله وزرای استیضاح شده مجلس ششم بود که در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۹ جهت توضیح در برابر نمایندگان مجلس حاضر شد. در جلسه استیضاح، ۶۷ نماینده به برکناری وزیر و ۱۵۹ نماینده به ابقای او رأی دادند و ۱۰ نماینده نیز رأی ممتنع داشتند که در نتیجه، حاجی در سمت خود ابقا شد. حاجی در هنگام ورود به کابینه با کسب ۱۵۵ رأی موافق، ۹۰ رأی مخالف و ۱۶ رأی ممتنع توانست از مجلس رأی اعتماد بگیرد.

ت) احمد معتمدی وزیر پست و تلگراف و تلفن در تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۸۲ برای پاسخ‌گویی به طرح استیضاح در مجلس حاضر شد و با اخذ ۱۴۲ رأی مخالف استیضاح در برابر ۶۱ رأی موافق استیضاح و ۱۱ رأی ممتنع در پست وزارت ابقا شد. معتمدی در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد از مجلس، ۱۷۵ رأی موافق، ۷۱ رأی مخالف و ۱۲ رأی ممتنع به دست آورده بود.

#### ۶-۷. مجلس هفتم: کابینه دوم آقای خانمی و کابینه اول آقای احمدی‌نژاد

الف) طرح استیضاح احمد خرم وزیر راه و ترابری در ۶ محور در ۱۲ مهر ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی برگزار شد. محورهای استیضاح عبارت بودند از: وجود مفاسد مالی در این وزارتخانه، عزل و نصب‌های نادرست، ترجیح کارشناسان خارجی در



استخدام بر نیروهای داخلی، تضييع بيت المال و اعلام گزارش‌های نادرست. نمایندگان با ریختن ۱۸۸ رأی مخالف، ۵۹ رأی موافق و ۹ رأی ممتنع وی را از مقام وزارت بر کنار کردند. خرم در ابتدای ورود به کابینه ۱۸۶ رأی موافق، ۵۸ رأی مخالف و ۱۴ رأی ممتنع در مجلس به دست آورده بود.

ب) طرح استيضاح محمدرضا اسکندری وزیر جهاد کشاورزی به تاریخ ۱۳۸۵/۷/۱۹ با امضای ۵۱ نماینده و در ۱۳ محور اعلام وصول و در ۱۳۸۵/۷/۳۰ برگزار شد. از جمله محورهای استيضاح عبارت بود از عملی نکردن برنامه‌های اعلام شده در زمان معرفی به مجلس، ناتوانی در تأمین امنیت غذایی، بی‌توجهی به اهل تجربه و منزوی کردن مدیران با تجربه، نادیده گرفتن توسعه مبتنی بر دانایی. وی با اخذ ۱۴۲ رأی اعتماد در برابر ۹۸ رأی عدم اعتماد در پست وزارت باقی ماند. ایشان هنگام اخذ رأی اعتماد از مجلس در بدو ورود به کابینه، ۲۱۴ رأی موافق، ۴۵ رأی مخالف و ۲۴ رأی ممتنع کسب کرده بود. پ) طرح استيضاح محمود فرشیدی وزیر آموزش و پرورش به تاریخ ۱۳۸۶/۲/۱۸ در ۱۷ محور اعلام وصول و در تاریخ ۲۶ اردیبهشت ۱۳۸۶ برگزار شد. از محورهای استيضاح ایشان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

منطبق نبودن عملکرد وزارتخانه با اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، کند شدن تحول در نظام آموزشی، انحراف از راهبرد مدرسه محوری در تعلیم و تربیت، عملکرد ضعیف در پرداخت مطالبات فرهنگیان، کم‌توجهی به بازنشستگان، تغییرات گسترده در مدیریت‌های تخصصی.

وی پس از رأی‌گیری و اخذ ۱۳۲ رأی موافق ابقا در برابر ۸۹ رأی موافق عزل و ۱۷ رأی ممتنع در مقام وزارت باقی ماند. فرشیدی در ابتدای ورود به کابینه ۱۳۶ رأی موافق، ۹۱ رأی مخالف و ۲۱ رأی ممتنع به دست آورده بود.

#### ۶-۸. مجلس هشتم: کابینه اول آقای احمدی نژاد

مرحوم علی‌کردان وزیر کشور به دلیل داشتن ابهام در مدرک تحصیلی در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۱۴ استيضاح شد و با ۱۸۸ رأی مخالف، ۱۴ رأی ممتنع و ۴۵ رأی موافق، رأی عدم اعتماد گرفت.





## ۷. چالش‌های استیضاح در نظام حقوق اساسی ایران

با وجود مقررات به نسبت دقیق و مشخص در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص فرایند استیضاح، برخی ابهام‌ها و ایرادهای جدی در خصوص آیین عملی و محتوای استیضاح به نظر می‌رسد که به‌ویژه با توجه به فرایند تاریخی استیضاح‌های صورت گرفته در مجلس پس از انقلاب اسلامی ایرادهای زیر بیش از پیش باید محل توجه قرار گیرد.

### ۷-۱. حد نصاب بسیار کم امضا برای درخواست استیضاح

همانگونه که در جدول مربوط به میزان حدنصاب‌های لازم برای درخواست استیضاح در برخی از کشورهای جهان ملاحظه شد، عموماً این حدنصاب‌ها بالا است و دلیل آن نیز بی‌شک به این امر مربوط می‌شود که هر چه تعداد آراء نمایندگان برای درخواست استیضاح بیشتر باشد همان اندازه احتمال سوءاستفاده‌های شخصی و گروهی از ابزار استیضاح و تهدید وزیر کاهش می‌یابد، استیضاح جنبه منطقی می‌یابد و از طرح مکرر استیضاح‌های مختلف و ایجاد اختلال در کار هیأت دولت جلوگیری می‌شود. با این حال این حد نصاب در قانون اساسی ایران حداقل ۱۰ نفر تعیین شده است که این امر برای مجلس یک مزیت تلقی می‌شود در حالی که برای قوه مجریه مشكل آفرین است. چرا که ده نفر از نمایندگان می‌توانند به راحتی در زمینه‌های مختلف اقدام به طرح استیضاح کنند. این اختیار امکان فوق‌العاده‌ای به نمایندگان می‌دهد تا هر زمان بتوانند از ابزار استیضاح جهت رسیدن به خواسته‌های خود بهره بگیرند. همچنان که برخی از نمایندگان در اظهارات خود در مجلس یا در مطبوعات به راحتی امکان طرح استیضاح را مطرح می‌کنند و در عمل نیز موارد متعددی از ارایه درخواست‌های متعدد به هیئت رئیسه مشاهده می‌شود. این امر در کنار این خلاء قانونی که درخواست کنندگان استیضاح نتوانند دوباره در همان دوره قانونگذاری و راجع به همان موضوع، استیضاح مجددی طرح کنند، چالش برانگیز به نظر می‌رسد چرا که به راحتی زمینه طرح یا تهدید به طرح استیضاح وزرا را هموار می‌کند.



### ۷-۲. موارد مفصل در طرح استیضاح

یکی دیگر از موارد قابل انتقاد در فرایند این استیضاح‌ها آن است که استیضاح کنندگان موارد بسیار متعدد و گسترده‌ای را در استیضاح مطرح کرده‌اند. با توجه به اینکه به موجب ماده ۲۳۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، حداکثر وقت دفاع از استیضاح برای وزیر سه ساعت خواهد بود، و نیز اینکه موارد استیضاح اغلب فنی و نیازمند ارایه ادله کافی است، فرصت وزیر برای پاسخگویی و دفاع از خود بسیار کم به نظر می‌رسد و این احتمال وجود دارد که به دلیل عدم توانایی وزیر در ایضاح همه موارد مورد سؤال برای مردم و نمایندگان، اذهان عمومی پاسخ‌های خود را نیافته و مشوش شود و این پرسش برای مردم باقی بماند که بالاخره تکلیف این موارد چه شد؟ با توجه به اینکه بسیاری از موارد استیضاحی پرسش‌های فنی و تخصصی نمایندگان از شخص وزیر است که در برخی موارد پس از توضیح وزیر نمایندگان قانع می‌شوند این پرسش نیز مطرح می‌شود که آیا بهتر نبود که نمایندگان این قبیل مسایل را از طریق سازوکار «سؤال» از وزیر مورد نظر مندرج در اصل ۸۸ قانون اساسی حل و فصل می‌کردند؟

### ۷-۳. مشخص نبودن دامنه موضوعات استیضاح

با ملاحظه موارد استیضاح در فرایند ۱۶ مورد استیضاح صورت گرفته در مجلس شورای اسلامی به راحتی می‌توان یکی از چالش‌های مهم مجلس و قوه مجریه را در هم آمیختن امور سیاسی و اداری در روابط میان دو قوه دانست. همانگونه که در بند پنجم این مقاله و تاریخچه استیضاح در ایران مورد اشاره واقع شد، در موارد استیضاحی می‌توان حوزه‌های بسیار گسترده‌ای از پرسشها را یافت که عموماً می‌توان در سه عنوان دسته‌بندی کرد:

الف) موارد سیاسی و خط‌مشی‌ای مانند «عدم اجرای مناسب قوانین» و «ناتوانی در مدیریت وزارتخانه» که یک مسئله سیاسی دولت بوده و مجلس می‌تواند در این زمینه نظارت کند.

ب) موارد اداری شامل مباحث مدیریتی، فنی و پرسنلی؛ به عنوان نمونه «عدم انتصاب افراد شایسته»، «انتصاب افراد مسأله‌دار»، «عدم بهره‌گیری از مدیران باتجربه»،



«عدم برگزاری تشریفات مناقصه» که مربوط به امور اداری وزارتخانه و صلاحدید وزیر می‌شوند و در صورت بروز تخلف در این زمینه رئیس قوه مجریه و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی دارد.

پ) موارد قضایی و بازرسی به عنوان نمونه «حمایت از افراد سودجو و خاطی» یا «صدور بخشنامه‌های خلاف قانون» که رسیدگی به آن در صلاحیت قوه قضاییه و سازمان بازرسی کل کشور قرار می‌گیرد.

در نتیجه این پرسش به میان می‌آید که بالاخره نمایندگان مجلس در چه اموری از امور قوه مجریه می‌توانند اقدام به استیضاح کنند و آیا موارد مکرر استیضاح آنها در موارد اداری و قضایی خللی به اصل تفکیک قوا وارد نمی‌آورد؟ همانگونه که در بند دوم این گزارش مربوط به دامنه استیضاح در این گزارش عنوان شد در قوانین دیگر کشورها اصل تفکیک قوا مورد احترام واقع شده و نمایندگان صرفاً به طرح استیضاح در خصوص نحوه مدیریت و عملکرد کلی وزارتخانه که در درجه اول امری سیاسی و در حیطه نظارت مجلس است مجاز هستند والا چنانچه نمایندگان بخواهند در هر امری از امور وزارتخانه دخالت و استیضاح نمایند قطعاً وزیر آن وزارتخانه در انجام امور قانونی و اجرای برنامه‌های خود همواره با بیم از استیضاح مجلس به کار خواهد پرداخت و قدرت ابتکار وی نیز کاهش خواهد یافت.

اصل ۸۹ قانون اساسی صراحتاً این اختیار را به ده نفر از نمایندگان مجلس می‌دهد تا «در مواردی که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. در حالیکه بند دوم این اصل در مورد استیضاح رئیس جمهور، دامنه استیضاح را محدود به «اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» می‌کند اما همین اصل در مورد استیضاح نمایندگان محدودیت خاصی بر دامنه استیضاح وارد نکرده است و تعیین این موارد را به صلاحدید نمایندگان واگذار کرده است. در عمل نیز با توجه به سوابق استیضاحی در دوره‌های مختلف مجلس، نمایندگان تا حد ممکن از این اختیار به نحو گسترده‌ای بهره جسته و تمامی مسایل اداری، سیاسی و قضایی وزارتخانه را مورد استیضاح قرار داده‌اند.



#### ۴-۷. عدم پیگیری و تعیین تکلیف نهایی موارد استیضاح

اغلب موارد مطرح در فرایند استیضاح توسط نمایندگان، موارد بسیار جدی و مهمی به نظر می‌رسند مانند سوء مدیریت، ناکارآیی وزیر در برآورده کردن برنامه‌های دولت و عدم اجرای مناسب قانون که لازم است تا مشخص شدن نهایی قضیه و بهبود و اصلاح امر پیگیری شود. اما سازوکار قانونی برای الزام وزیر مورد استیضاح و نمایندگان درخواست‌کننده استیضاح برای انجام این پیگیری و اعلام نتایج آن به مردم پیش‌بینی نشده است و با مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس به سختی می‌توان پیگیری نمایندگان را در خصوص استیضاح به عمل آمده و حصول اطمینان از انجام اصلاح‌های لازم توسط وزیر سراغ گرفت. یک مورد استثنایی در این زمینه، طرح استیضاح احمد خرم وزیر راه و ترابری در ۱۲ مهر ۱۳۸۳ است که نماینده مخالف وزیر مواردی از وجود مفاسد مالی در این وزارتخانه را اعلام کرده و آنها را در اختیار هیأت رئیسه قرار می‌دهد تا رسیدگی قضایی لازم پیرامون آن صورت گیرد.

#### ۵-۷. ابهام و عدم قطعیت در جدی بودن فرایند برخی استیضاح‌ها

فرایند استیضاح به لحاظ اهمیت سیاسی و پیامد مهم آن یعنی احتمال عزل وزیر باید کاملاً مشخص، شفاف و قطعی باشد تا شخص وزیر و رئیس جمهور تکلیف خود را در برابر این استیضاح مشخص کند. حال آنکه به ویژه در سالهای اخیر، روندی در مجلس شکل گرفته است که به نظر می‌رسد در برخی موارد استیضاح جنبه جدیت و قاطعیت خود را از دست داده و تبدیل به ابزار تهدیدی صرف و یا احياناً جدل سیاسی شده است. با مراجعه به سوابق استیضاح و مشروح مذاکرات مجلس و نیز اظهارات نمایندگان می‌توان موارد زیادی از قصد نمایندگان مبنی بر طرح استیضاح و رد آن به دلایل نامعلوم را سراغ گرفت. به عنوان نمونه در ابتدای فعالیت مجلس هفتم، برخی نمایندگان قصد جدی در استیضاح و برکناری حداقل چهار وزیر دولت سید محمد خاتمی را داشتند که بنا به دلیلی از این امر منصرف شدند.

نمونه دیگر از عدم قطعیت در فرایند استیضاح، طرح استیضاح سید مسعود کاظمی وزیر بازرگانی دولت نهم در اردیبهشت سال ۱۳۸۷ بود که به دلیل پس گرفتن امضا



توسط چند نماینده اعلام وصول نشد، آنگاه دوباره چند نفر از نمایندگان دوباره طرح را امضا کرده و مجلس نیز آن را اعلام وصول کرد اما در جلسه آینده این طرح به کلی رد شد و پرده از نوعی عدم قطعیت در انجام وظایف قانونی توسط مجلس برداشت. بی-گمان در این فرایند ابهام برانگیز و عدم قطعی، دو اشکال عمده بروز خواهد کرد: نخست بدبینی افکار عمومی نسبت به عدم تصمیم‌گیری قطعی و روشن در مجلس پیرامون استیضاح است و احیاناً ممکن است به ظهور شائبه‌ها و شایعه‌ها در خصوص معامله قوه مجریه با نمایندگان تعبیر شود. دوم اینکه وزارت مخاطب استیضاح و حتی دیگر وزارتخانه‌ها نیز دچار نوعی تردید و بلاتکلیفی خواهند شد که آیا بالاخره استیضاح صورت خواهد گرفت و نتیجه آن چه خواهد بود. این امر به ویژه هنگامی مشکل‌آفرین خواهد بود که به رویه نامطلوب دستگاه‌های اداری ایران در مورد رکود موقتی امور اداری به دلیل تعویض مدیران توجه کنیم. با آنکه به موجب اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی در بیان دیدگاه‌های خود آزاد هستند ولی حساسیت روابط میان دو قوه مجریه و مقننه ایجاب می‌کند تا اظهار نظرهایی که در خصوص قصد نمایندگان مجلس مبنی بر استیضاح وزرا عنوان می‌شود با تأمل و برنامه‌ریزی دقیق‌تری صورت گیرد.

#### ۸. نتیجه

قانون اساسی ایران ابزار نظارتی مهمی به نام استیضاح در اختیار نمایندگان مجلس داده است تا در مواردی که لازم می‌دانند اقدام به استیضاح وزیر و سپس رأی‌گیری در مورد آن کنند که در صورت عدم موافقت مجلس، وزیر مورد نظر برکنار می‌شود. آنچه در این میان مهم است نحوه بهره‌گیری از این سازوکار و سودمندی آن در بهبود عملکرد قوا و روابط میان آنها است. در صورتی که طرح استیضاح منجر به شناخت ناکارایی‌ها و ایرادها و ارایه راه‌حل‌های لازم شود، قوه مجریه را تقویت کرده و روابط میان قوا را تحکیم کند، در این صورت می‌توان گفت که هدف واقعی استیضاح به خوبی فهم شده و به ظهور رسیده است. اما در صورتی که صرفاً با اهداف صرف سیاسی و جناحی اقدام به طرح استیضاح شود، یا نمایندگان در طرح استیضاح‌های متعدد اصرار کنند و یا چنانچه استیضاح به نتیجه مشخص و مفیدی برای کشور نیانجامد قطعاً باید در



سودمندی این طرح تردید داشت. با آنکه قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تمهیدهای لازم برای کارآمد ساختن طرح استیضاح را به کار برده است، اما در عالم واقع با برخی چالش‌های عملی در خصوص کارآمدی استیضاح مواجه می‌شویم که می‌تواند طرح هر گونه استیضاح را بی‌نتیجه سازد. در پنج مورد بیان شده از چالش‌های استیضاح در ایران به‌طور مشخص، دو مورد به نص صریح قانون اساسی و سه مورد دیگر به رویه عملی نمایندگان مجلس مربوط می‌شود.

الف) اصل ۸۹ صریحاً «ده نفر» از نمایندگان مجلس را مخیر می‌کند تا در «مواردی که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. با توجه به اشکالاتی که در اثر این اختیار گسترده نمایندگان در طرح‌های گذشته استیضاح در مجلس بروز کرده است، یعنی اختیار قانونی گسترده نمایندگان در اقدام به استیضاح و دخالت در امور قوه مجریه، می‌توان گستردگی این اصل را غیر معمول و بیش از حد لازم دانست. روشن است که از سویی نمی‌توان به سادگی اقدام به اصلاح قانون اساسی کرد بنابراین، حد نصاب ده نفر نماینده به قوت خود باقی خواهد ماند ولی با توجه به عبارت موسع «در مواردی که لازم می‌دانند» به دلیل مشکلات عملی که ایجاد می‌کند راه درخواست تفسیر این عبارت از شورای نگهبان باز است و می‌توان پرسید که آیا این موارد صرفاً شامل موارد سیاسی است یا موارد اداری و قضایی را نیز در برمی‌گیرد؟

ب) طرح موارد متعدد و بسیار گسترده در یک طرح استیضاح، عدم پیگیری جدی موارد استیضاحی به منظور اطمینان از اصلاح آن و نیز ابهام و عدم قطعیت در طرح استیضاح در مجلس مواردی هستند که به رویه عملی مجلس و نمایندگان مربوط می‌شود که به نظر می‌رسد ناشی از عدم شناخت درست از هدف اصلی و قابلیت عملی استیضاح است. بی‌گمان طرح پرسش‌های بسیار کلی که نیاز به بحث مفصل در یک جلسه پنج ساعته مجلس دارد، ایراد اظهارات هیجانی و گاه اتهامی در جریان استیضاح که سبب ایجاد جنجال و تشویش و بدبینی افکار عمومی نست به دولت می‌شود، اظهارات متفاوت نمایندگان در خصوص طرح یا عدم طرح استیضاح، تهدید به استیضاح از سوی برخی نمایندگان در مطبوعات و برخی اظهارات غیر رسمی در خصوص دلایل صرف سیاسی و جناحی نمایندگان برای استیضاح که از سوی مخالفان



در مطبوعات مطرح می‌شود و نوعی بدبینی در افکار عمومی نسبت به جریان استیضاح ایجاد می‌کند، همگی نشان از عدم شناخت جایگاه واقعی استیضاح و نحوه کاربرد آن در مجلس دارند.

پ) جلسه استیضاح یک جلسه قضایی که منجر به شناخت متهم و مجرم شود نیست، همین‌طور استیضاح ابزاری برای تهدید یا تسویه حساب گروهی یا شخصی، اقناع افکار عمومی و تقویت جایگاه مجلس نیست، بلکه ابزاری است جهت طرح مباحث مدیریتی یک وزارتخانه در مجلس، تنویر و اطمینان بخشی به افکار عمومی از صحت اجرای امور و اعمال کنترل سیاسی مجلس بر امور کلی وزارتخانه به نحوی که این نهاد خود را همواره پاسخگو و مسئول احساس کند. بنابراین جهت پیشگیری از هرگونه سوءاستفاده از این ابزار مهم و کارآمد ساختن آن باید تلاش کرد از ابزارهای نظارتی با حساسیت کمتر مانند تذکر و سؤال بیشتر استفاده شود به نحوی که نمایندگان مجلس اقناع شده و از طرح استیضاح خودداری کنند. لذا پیشنهاد می‌شود تا در اصلاح مقررات آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص استیضاح نکات زیر مد نظر قرار گیرد:

هرگونه تصویب طرح استیضاح به لحاظ قانونی به طی دیگر روشهای نظارتی مانند تذکر و سؤال و نیز مذاکرات مشترک، منوط شده و نتایج آنها در مجلس برای عموم منتشر شود و صرفاً چنانچه نمایندگان به پاسخهای لازم دست نیافتند اقدام به طرح استیضاح کنند.

نمایندگان از طرح موارد کلی وزارتخانه مانند «عدم توجه به توسعه مبتنی بر دانایی» که توضیح آنها نیازمند ساعت‌ها بحث و ادله بسیاری است منع شوند و با توجه به اینکه گاه مشاهده می‌شود تا ۱۷ مورد پرسش در جریان استیضاح مطرح می‌شود، موارد استیضاحی بهتر است محدود شود (مثلاً به ۵ مورد).

با توجه به عدم ذکر ادله کافی در طرح استیضاح یا مبهم بودن موارد آن، دلایل استیضاح به طور مشخص و دقیق با ادله کافی در طرح استیضاح که تقدیم هیأت رئیسه مجلس و سپس وزیر مورد استیضاح می‌شود ذکر شوند.

با آنکه نمایندگان مجلس حق دارند در کلیه امور کشور اظهار نظر کنند، اما به دلیل حساسیت‌زا بودن مسأله استیضاح و پیامدهای نامطلوب احتمالی آن بر نحوه کار



وزراتخانه و نیز روابط دو قوه، نمایندگان از تهدید رسانه‌ای بی‌مورد به استیضاح در پیشگاه افکار عمومی خودداری کنند.

به منظور افزایش ضریب جدی بودن طرح استیضاح، پس گرفتن امضا توسط نماینده متقاضی استیضاح در مرحله پس از اعلام وصول، ممنوع شود.

نمایندگان متقاضی استیضاح مکلف به پیگیری نهایی موارد استیضاحی خود شده و نتایج را جهت اطلاع افکار عمومی منتشر کنند.

به منظور افزایش شفافیت و اطمینان در فرایند استیضاح، نمایندگان متقاضی استیضاح مکلف به انتشار منابع خبری و اطلاعاتی خود (با رعایت حقوق خصوصی و عمومی اشخاص) در جریان استیضاح شوند.

در مواردی که شائبه تخلف مدنی و کیفری در جریان استیضاح وجود دارد هماهنگی‌های لازم با قوه قضاییه به عمل آید.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی





## گفتار پنجم:

### اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و بررسی حدود صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولتی

#### ۱. مقدمه

با نگاهی اجمالی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان گفت که قانونگذار اساسی به رعایت سلسله مراتب قواعد حقوقی توجه کرده و آن را لازم شمرده است. برای مثال، در سلسله مراتب قواعد حقوقی، قانون اساسی در رأس قواعد حقوقی قرار دارد که علاوه بر نظارت شورای نگهبان، اصل ۱۱۳ قانون اساسی نیز به عنوان ضمانت اجرای آن تعیین شده است. در سطوح پایین‌تر این سلسله مراتب، قوانین عادی و سپس مقررات اجرایی قرار می‌گیرند که در اصول ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی به عدم مغایرت آنها با قواعد اشاره و تأکید شده است. بنابراین، قانون اساسی با پیش بینی نظارت حقوقی (اصول ۸۵ و ۱۳۸) و نظارت قضایی (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳) سعی کرده تا اصل قانونی بودن مقررات دولتی را در عمل تضمین کند.

آنچه در این نوشته مورد توجه واقع شده است، بررسی زوایای مختلف نظارت حقوقی رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مقررات دولتی است که همانطور که اشاره شد، در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. بدین منظور، نخست به بررسی تطور تاریخی نظارت حقوقی رئیس مجلس بر مصوبات دولتی خواهیم پرداخت (۱). پس از آن، به بررسی و تبیین مفهوم مصوبات دولتی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (۲) و سپس به تبیین حدود صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت حقوقی بر مصوبات دولت خواهیم پرداخت (۳). نهایتاً به بیان نتیجه گیری خواهیم پرداخت (۴).



## ۲. تطور تاریخی نظارت حقوقی رئیس مجلس بر مصوبات دولتی

نظارت بر انطباق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور، در اصل ۱۲۶ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مورد توجه واقع شده بود. طبق اصل مزبور «تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد». رئیس جمهور در نظام اساسی پیش از بازنگری قانون اساسی، مقام تقریباً تشریفاتی بود که ارتباط مستقیم با بدنه اجرایی کشور نداشت و دخالت مؤثری در مصوبات اعمال نمی‌کرد. به علاوه، مسئولیت اجرای قانون اساسی و ایجاد هماهنگی بین قوای سه گانه را بر عهده داشت. بنابراین، اعطای صلاحیت بررسی قانونی بودن مصوبات دولت به چنین نهادی، خالی از اشکال تصور می‌شد.

پس از بازنگری در قانون اساسی و حذف پست نخست وزیری، صلاحیت‌های مقام اخیر به رئیس جمهور واگذار شد و بدین ترتیب، پست ریاست جمهوری وارد بدنه اجرایی کشور شد. در جریان بازنگری قانون اساسی، به درستی این باور به وجود آمد که در نظام اساسی جدید، نمی‌توان صلاحیت بررسی قانونی بودن مصوبات دولت را به رئیس جمهور که رئیس دولت است، سپرد. یکی از مباحث عمده‌ای که در این ارتباط مطرح شد، شناسایی یا ایجاد نهاد جایگزین بود. در این خصوص پیشنهادات مختلفی در مشروح مذاکرات مجلس ضبط شده است که در زیر به آنها اشاره شده است:

- واگذاری این صلاحیت به یک سازمان جدید زیر نظر مجلس  
- واگذاری این صلاحیت به کمیسیون‌های داخلی مجلس که در ارتباط با موضوع مصوبه مورد نظر، صلاحیت دارند.

- واگذاری این صلاحیت به قوه قضائیه  
- واگذاری این صلاحیت به رئیس مجلس

نهایتاً پیشنهاد اخیر توانست رأی موافق اکثریت اعضای شورای بازنگری را کسب کند. نظام اساسی نظارت حقوقی رئیس مجلس بر مصوبات دولت در قانون اساسی پس از بازنگری تفاوت چندانی با نظام پیش از بازنگری ندارد جز اینکه در قانون اساسی ۱۳۵۸، نظارت حقوقی رئیس جمهور تنها بر مصوبات و آیین نامه‌های هیأت وزیران



اعمال می‌شد. حال آنکه پس از بازنگری علاوه بر موارد مزبور، مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اساسنامه‌های تفویضی به دولت (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) نیز مشمول نظارت حقوقی رئیس مجلس می‌باشند.

### ۳. مفهوم مصوبات دولتی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

مسئله نظارت حقوقی بر مصوبات دولت در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مطرح شده است. طبق بخشی از اصل ۸۵ قانون اساسی، «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد. ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رییس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد».

همچنین طبق بخشی از اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی برسد».

با توجه به مفاد این دو اصل و نوع بیان آنها، به نظر می‌رسد، مفهوم مصوبات دولتی مفهومی عام است که تمامی مصوبات و تصویب نامه‌های دولت را دربر می‌گیرد. زیرا:



الف- اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنای صلاحیت مصوبه سازی دولت است. به عبارت دیگر، تمامی مصوباتی که دولت تحت عناوین مختلف تصویب می‌کند، مبتنی بر صلاحیتی است که اصل ۱۳۸ قانون اساسی به نهاد مزبور سپرده است. به عبارت دیگر، تمامی مصوبات دولت مبتنی بر این اصل است و دولت نمی‌تواند خارج از این اصل، مصوبه‌ای داشته باشد. از طرف دیگر، این اصل همانطور که صلاحیت مصوبه سازی را به دولت سپرده است، صلاحیت نظارت بر این مصوبات را نیز به رئیس مجلس اعطا کرده است. بنابراین، هر مصوبه‌ای که تحت نظارت حقوقی رئیس مجلس قرار نگیرد، در واقع، خارج از چارچوب این اصل است.

ب- طرز بیان قانون اساسی در دو اصل ۱۳۸ و ۱۷۰ قانون اساسی تا حدود زیادی یکسان است. طبق اصل ۱۷۰ «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین-نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». طبق این اصل، قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تمامی مصوباتی که مغایر با قوانین و مقررات اسلامی هستند، استنکاف کنند. همچنین، مردم می‌توانند جهت ابطال اینگونه مصوبات به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند. نه قضات دادگاه‌ها و نه دیوان عدالت اداری نمی‌توانند برخی از مصوبات دولت را با هر عنوانی که باشد، از شمول این اصل و اصل ۱۷۳ که در ارتباط با دیوان عدالت اداری است، خارج کنند.

#### ۴. حدود صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت حقوقی بر مصوبات دولت

در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز همانند قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، علیرغم تذکرات متعددی که از سوی برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مطرح شد، مسأله ضمانت اجرای نظارت حقوقی رئیس مجلس بر مصوبات دولتی مورد بی‌توجهی قرار گرفت و به خاطر برخی مسائل و مشکلات، در قانون اساسی به این مسأله پرداخته نشد. در چنین وضعیتی سؤال اصلی این است که نظارت حقوقی رئیس مجلس چه ضمانت اجرایی دربر دارد؟ در این بند سعی خواهیم نمود به



بررسی این مسأله پرداخته و رویکرد مجلس شورای اسلامی در این خصوص را مورد انتقاد قرار دهیم.

پاسخ به این مسأله چندان آسان نیست و پیش از ارائه پاسخ به آن باید به برخی مقدمات توجه کرد:

الف- طبق اصل تفکیک قوا که در اصل ۵۷ قانون اساسی تحت عنوان استقلال قوا از آن یاد شده است، قوای سه گانه هر چند می‌توانند بر همدیگر نظارت کنند، ولی نمی‌توانند در صلاحیت‌های همدیگر دخالت کنند. اعطای صلاحیت نظارت بر مصوبات دولت به مجلس، نوعی خروج از این اصل محسوب می‌شود و به همین خاطر، تقریباً مشابهی در سایر قوانین اساسی ندارد.<sup>۱</sup> بنابراین، چنین نظارتی یک استثنا بر اصل به شمار می‌رود و در مواردی که تردیدی وجود دارد، باید به اصل رجوع کرد و مانع از دخالت بیشتر قوا در وظایف همدیگر شد.

ب- در مذاکرات تدوین قانون اساسی (۱۳۵۸) و بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) اصل قانونی بودن اعمال دولت<sup>۲</sup> به عنوان تنها دلیل جهت تأسیس نظارت حقوقی بر مصوبات دولت مطرح شده است. نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این مورد اظهار کرده است:

«در راه اجرای قانون یک سلسله مقررات خاص و تفصیلی لازم می‌شود که اینها را هیأت دولت تصویب می‌کند به صورت آیین‌نامه. اینها اصلاً باید منطبق با قوانین باشد یعنی اینها مستقیماً باید با قانون منطبق باشد اگر با قانون منطبق بود خود به خود با قانون اساسی و قوانین شرع هم منطبق هست و اگر با قانون مخالف بود می‌تواند با آنها هم مخالف باشد...»<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> به غیر از موردی که طی آن، پارلمان صلاحیت قانونگذاری خود را به دولت تفویض کرده است. در چنین مواردی معمولاً دولت مکلف است قوانین تفویضی را به تأیید پارلمان برساند. چنین وضعیتی در حقوق اساسی انگلستان تحت عنوان قانونگذاری تفویضی (Delegated Legislation) حاکم است.

<sup>۲</sup> Principle of Legality

<sup>۳</sup> صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج. ۲، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص. ۱۲۷۳.



حال آنکه به نظر می‌رسد تمهید چنین فرایندی دارای هزینه‌های قابل توجهی است. زیرا به طور روز افزونی بر تعداد مصوبات دولتی افزوده می‌شود و اعمال نظارت حقوقی بر آنها نیازمند برخورداری رئیس مجلس از پشتوانه کارشناسی و صرف وقت و هزینه‌های قابل توجه است. حال آنکه با وجود اعمال نظارت‌های پسینی توسط نهادهای قضایی (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳) و نهادهای سیاسی (مانند سؤال، استیضاح، کمیسیون اصل ۹۰ و فرایند تحقیق و تفحص) و سایر نظارت‌های حقوقی (مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات عمومی) نیاز چندانی به این نظارت نیست. همانطور که در سایر قوانین اساسی نیز به ندرت می‌توان مشابه چنین فرایندی را مشاهده نمود.

با توجه به این دو مسأله، می‌توان از تفسیر مضیق از صلاحیت رئیس مجلس در نظارت حقوقی بر مصوبات دولتی دفاع کرد. بدین معنا که همانطور که قانونگذار اساسی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ از عبارت «اطلاع رئیس مجلس» برای بیان نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی استفاده کرده است، باید این نظارت را یک نظارت غیر استصوابی تلقی کنیم. به معنای دیگر، نمی‌توان نظارت رئیس مجلس را در نفوذ یا عدم نفوذ مصوبات دخالت داد. زیرا روشن است که اعطای چنین صلاحیتی به رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان عضوی از قوه مقننه دخالت در صلاحیت‌های دولت است.

رویکرد مجلس شورای اسلامی در خصوص ضمانت اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، قابل انتقاد است. مجلس در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۸ قانون «نحوه اجرا اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» را اصلاح نمود و پنج تبصره بدان افزود. طبق بخشی از اصلاحات مزبور، دولت و کمیسیون‌های مربوطه مکلفند «ظرف یک هفته از تاریخ تصویب، مصوبات خود را ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسانند.<sup>۱</sup> پس از اظهار نظر رئیس مجلس نسبت به مصوباتی که آنها را مغایر با قوانین می‌داند، اگر در

<sup>۱</sup> تبصره ۳ الحاقی به ماده واحده قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸.



مدت مقرر نسبت به لغو یا اصلاح قسمت مورد ایراد مصوبه اقدام نشود، پس از پایان مهلت مزبور این قسمت‌ها ملغی‌الاثر خواهد بود.<sup>۱</sup>

این اصلاحیه که در راستای اعطای ضمانت اجرا به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب مجلس رسیده است، به نظر می‌رسد، مغایر با قانون اساسی است و بی‌جهت، به صلاحیت‌های مجلس در مقابل دولت می‌افزاید. افزایش اختیارات مجلس در برابر دولت می‌تواند تأثیر منفی بر موازنه قوا آنچنانکه در قانون اساسی مورد پذیرش واقع شده است، داشته باشد. زیرا قانون اساسی صلاحیت «الغای اثر مصوبات دولتی» را صرفاً به دیوان عدالت اداری سپرده است و طبق اصول تفسیر قانون اساسی، صلاحیت‌های اعطایی به نهادهای اساسی که توسط قانون اساسی صورت گرفته است، اختصاص به آن نهادها دارد و هیچ نهادی حتی مجلس نمی‌تواند صلاحیت‌های مشابه را به نهادهای دیگر واگذار کند. بنابراین، در حالیکه صلاحیت «الغای اثر مصوبات دولتی» را اصل ۱۷۳ قانون اساسی به دیوان عدالت اداری اعطا کرده است، با این وجود، مجلس صلاحیت مشابهی را به رئیس مجلس شورای اسلامی سپرده است.

به نظر می‌رسد، در مواردی که دولت (هیأت وزیران و یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر) به نظرات رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص تجدیدنظر در مصوباتی که مغایر با قوانین تشخیص داده شده‌اند، توجه نمی‌کند، تنها می‌توان به راهکارهای سیاسی از جمله طرح مسئولیت دولت در مقابل مجلس متوسل شد و استفاده از راهکارهای حقوقی همچون الغای آثار مصوبات، نیازمند مبنای قانونی صریح است که در این خصوص موجود نیست.

به هر حال، در وضعیت کنونی که قانونگذار اعلام کرده است در مواردی که دولت ظرف مهلت مقرر در مصوبات خود تجدیدنظر نکند، مصوبات مزبور ملغی‌الاثر خواهد شد، یک سؤال اساسی که مطرح می‌شود، وضعیت اقداماتی است که دولت در پرتو مقررات مزبور در زمانی که هنوز مغایرت آنها اعلام نشده شود، انجام داده است. زیرا همانگونه که در این قانون بیان شده است مقررات اجرایی مصوب دولت بدو و بدون نیاز به هرگونه نظارت اولیه جهت اجرا ابلاغ می‌گردند. به عبارت دیگر، این قانون مجوز

<sup>۱</sup> تبصره ۴ قانون مذکور.



اجرای موقت مصوبه را می دهد. به لحاظ حقوقی اجرای یک مصوبه قبل از ارائه نظریه رئیس مجلس در مدت یک هفته (که می تواند بعداً منجر به اصلاح یا نهایتاً ملغی الاثر شدن مصوبه گردد)، در عمل ممکن است برای دولت مسئولیت حقوقی اعم از مالی، اداری یا تعهدات دیگری را ایجاد نماید.

در این خصوص به نظر می رسد با توجه به جواز اجرای موقت مصوبه به دولت که ناشی از اعتماد به مصوبات قوه مجریه، سرعت بخشی به امور اجرایی و مقتضیات امور اجرایی است، هرگونه اصلاح یا تغییر یا ابطال یا ملغی الاثر شدن مصوبه نباید به معنای از بین رفتن آندسته از حقوق مکتسبه یا تعهداتی گردد که در مدت زمان اجرای موقت مصوبه و اعلام نظر رئیس مجلس بیان گردیده است. چرا که فرض بر این است که مصوبه ارزش اجرایی داشته و تا اعلام نظر در مدت یک هفته همه آثار حقوقی ناشی از اجرای یک مصوبه دولت را دارد.

##### ۵. نتیجه

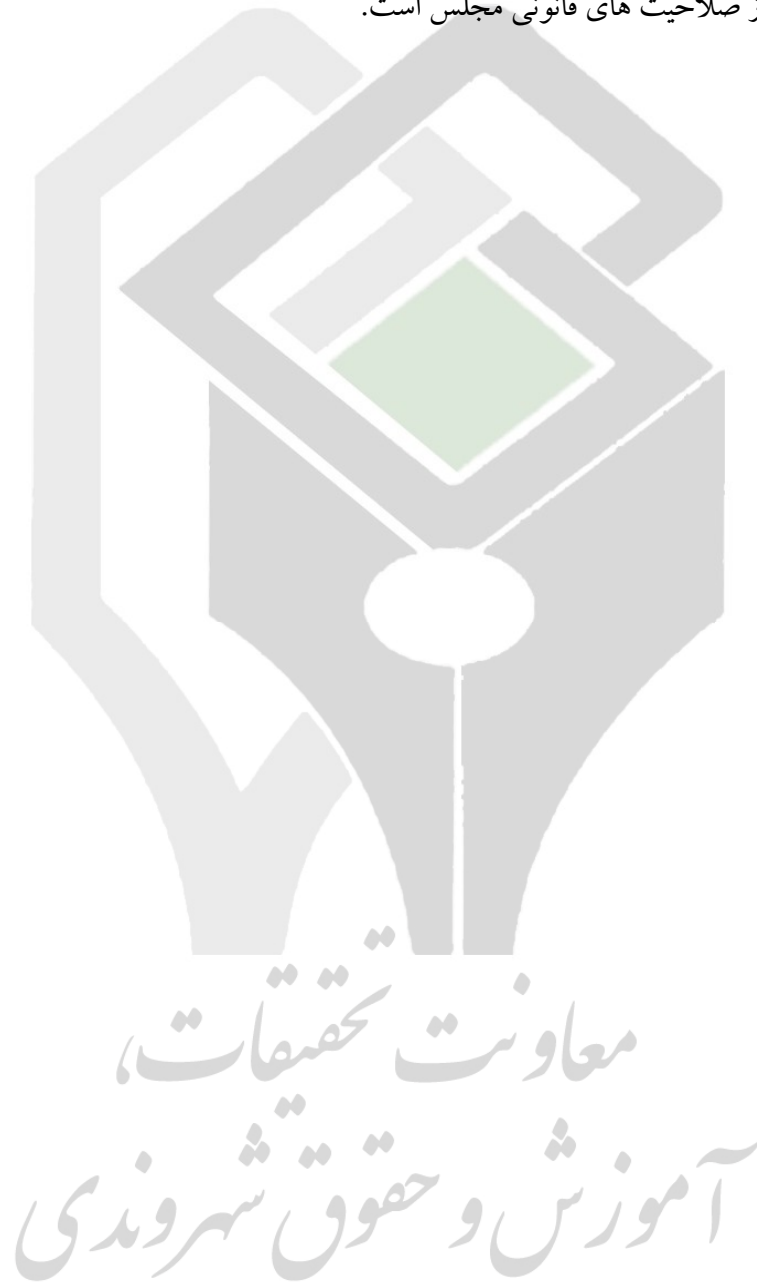
نظارت حقوقی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی فرایندی است که تقریباً در هیچکدام از قوانین اساسی شناسایی نشده است. طبق این فرایند که در راستای تضمین قانونی بون مصوبات دولت طراحی شده است، دولت مکلف است مصوبات خود را همزمان با ابلاغ جهت اجرا به اطلاع رئیس مجلس برساند تا در صورتی که وی آنها را مغایر با قوانین تشخیص داد، آنها را برای تجدیدنظر به دولت ارسال کند.

اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به بیان این فرایند پرداخته اند، در رابطه با ضمانت اجرای نظر رئیس مجلس شورای اسلامی ساکت هستند. با این حال، مجلس شورای اسلامی در اصلاحاتی که در سال ۱۳۷۸ در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی انجام داد، ضمانت اجرای الغای آثار مصوبات دولتی را پیش بینی کرد. حال آنکه همانطور که مطرح شد، پیش بینی چنین ضمانت اجرایی مغایر با اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی است. زیرا الغای آثار مصوبات دولتی صلاحیتی است که قانون اساسی تنها در اختیار دیوان عدالت اداری نهاده است و اعطای همان صلاحیت





به یک نهاد دیگر (رئیس مجلس شورای اسلامی) مغایر با اصول تفسیر قانون اساسی و خروج از صلاحیت های قانونی مجلس است.





معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



بخش چهارم:

## اصول مربوط به اجرا

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

صلاحیت اجرایی در کنار صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی از ارزش فراوان حقوقی برخوردار است و اگر نگوییم بیشتر، از اعتباری همسنگ بهره‌مند است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جنبه‌های گوناگون به امر اجرا توجه داشته است: اصل ۶۰ قانون اساسی به عنوان اصل مرجع صلاحیت‌های قوه مجریه، اصل ۱۲۶ به صلاحیت قوه مجریه در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و سرانجام اصل ۱۳۸ صلاحیت وضع مقررات اجرایی را برای قوه مجریه در نظر گرفته است. گفتارهای این بخش به تبیین صلاحیت‌های اجرایی فوق‌اختصاص یافته‌اند در وضعیتی که در تعارض یا هم‌پوشانی با صلاحیت‌های قوه مقننه قرار می‌گیرند. در واقع، این بخش برای پاسخ به پرسش‌هایی است که در مورد حدود امور اجرایی و مسئول آن، قوه مجریه، مطرح می‌شوند و به طور خاص در مواردی که این امور با امور تقنینی یا نظارتی قوه مقننه تعارض پیدا می‌کنند.

# معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار اول:

### اصل ۶۰ قانون اساسی و صلاحیت کلی قوه مجریه

#### ۱. مقدمه

تعریف امور اجرایی یکی از دشوارترین مفاهیم در حقوق اساسی است و حتی از نظر برخی حقوقدانان امور اجرایی را هرگز نمی‌توان به موجب قانون اساسی تعریف کرد و هر تلاشی به این منظور بی‌نتیجه خواهد ماند. امور اجرایی یک مفهوم چند وجهی سیال و غیر قابل تعریف است که بسته به وضعیت سیاسی دولت و تغییر در ماهیت و فلسفه سیاسی دولت تغییر می‌یابد. در حقیقت برای آنکه اعمال تقنینی و قضایی به نتیجه برسند ناچار به استفاده از امور اجرایی هستند.<sup>۱</sup>

برخی اندیشمندان قوه مجریه را قدرت تصمیم قابل اجرا دانسته‌اند یعنی اجرای تصمیمات. اما همین تصور خود موجب برداشت‌های نادرستی در مورد قوه مجریه شده است که به موجب این تصور، قوه مجریه یعنی قوه‌ای که صرفاً تصمیمات را اجرا می‌کند و خود اختیار تصمیم‌گیری ندارد. حال آنکه در عمل کارکرد قوه مجریه بسیار وسیع‌تر از اجرای تصمیمات است و علاوه بر این وظیفه خود شخصاً اقدام به اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا می‌کند.<sup>۲</sup>

تصمیمات قوه مجریه را می‌توان در دو حوزه طبقه‌بندی کرد: تصمیماتی که در راستای تفصیل و تسهیل اجرای قوانین اتخاذ می‌کند و دیگری تصمیماتی که ابتدا به ساکن و در راستای اجرای وظیفه مدیریتی خود اتخاذ می‌کند. به این دلیل که قوه مجریه افزون بر داشتن صلاحیت اجرایی صرف، از قوای سیاسی و عمومی کشور است و از

<sup>۱</sup> P. B. Mukarji, Critical Study of the Indian Constitution, Bombay: Bombay University Press, 1967, pp. 9-10.

<sup>۲</sup> قاضی، ابوالفضل، منبع پیشین، صص ۵۴۹-۵۵۰.



اختیار به سامان رساندن روند اداره کشور بهره‌مند است. بدین جهت وظایف این قوه را می‌توان در سه دسته تقسیم کرد:<sup>۱</sup>

**الف) اجرای تصمیمات قوای دیگر** (قانونگذاری و قضایی): نخستین وظیفه و در واقع وظیفه ذاتی قوه مجریه اجرای قوانین مصوب مجلس و نیز آرای دادگاه‌ها است.

**ب) تهیه تصمیمات:** قوه مجریه با توجه به اینکه مستقیماً اداره امور کشور را در دست دارد و بدین ترتیب بیش‌تر از قوای دیگر با مسائل و مشکلات کشور آشنا است و نیز با توجه به توان کارشناسی بالای خود نیازهای مختلف کشور را بررسی کرده و جهت حل این نیازها می‌تواند اقدام به ارایه پیشنهادهای قانونی در چهارچوب لایحه کند.

**پ) اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا:** محدود ساختن قوه مجریه به اجرای تصمیمات دیگر قوا یا تهیه پیش‌نویس قوانین در عمل امکان‌پذیر نیست. چرا که این قوه در مقام اجرایی نیاز به تدوین مقررات اجرایی لازم برای انجام وظایف خود دارد که دلیل این امر بهره‌مندی قوه مجریه از «قدرت نظامنامه‌ای» برمی‌گردد. وظیفه دوم در واقع کار اصلی قوه مجریه محسوب می‌شود که در راستای ایفای این وظیفه باید اقدام به برنامه‌ریزی اداری و ایجاد تشکیلات سازمانی لازم نماید.

به دلیل همین سیال بودن تعریف امور اجرایی و تعیین چهارچوبی روشن برای اعمال قوه مجریه، نظام‌های حقوق اساسی دیگر کشورها نیز در این خصوص با دشواری‌هایی روبه‌رو هستند. کشور فرانسه و چند کشور دیگر مانند مراکش، نیجر و الجزایر در قانون اساسی خود ابتدائاً امور تقنینی در صلاحیت مجلس را تعریف کرده و باقی امور را در اختیار قوه مجریه نهاده‌اند. این ابتکار تا حدود بسیار زیادی می‌تواند چهارچوب صلاحیت قوه مجریه را روشن کند. به طور کلی به منظور حفظ تعادل قوا، در نظام‌های پارلمانی مانند انگلیس، کانادا و استرالیا اختیار تصمیم‌گیری در قوه مجریه متمرکز است و در نظام‌های ریاستی مانند آمریکا این اختیار عمدتاً در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد. در ایالات متحده آمریکا و دیگر نظام‌های ریاستی، گرچه اختیار تصمیم‌گیری به رئیس جمهور واگذار شده است و هیأت دولت به نیابت از رئیس جمهور عمل می‌کند، مواردی که به تصمیم پارلمان نیاز دارد، اغلب با مشورت اعضای کنگره انجام می‌شود و

<sup>۱</sup> همان، ص ۵۵۰.



یا اینکه چنانچه تصمیماتی ابتدائاً به تصویب رئیس جمهور رسیده باشد، کنگره در صورت مخالفت نهایتاً اصلاح یا برگشت داده می‌شود.<sup>۱</sup> نهایت آنکه با وجود صلاحیت عام قانونگذاری در اختیار پارلمان قرار دارد، اما با بهره‌گیری از همکاری‌ها و مذاکرات سیاسی، تلاش می‌شود تا حدود اعمال تقنینی و اجرایی در عمل مشخص شده و قوا از دخالت در امور یکدیگر پرهیز کنند.

در ایران نیز تعیین دقیق محدوده صلاحیت تقنینی مجلس و صلاحیت اجرایی دولت همواره محل بحث بوده و در سال‌های اخیر شدت بیشتری یافته است. در جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یک نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی، اصل تفکیک قوا پذیرفته شده اما نحوه اتخاذ این اصل به گونه‌ای است که قوه مجریه را در معرض بیشترین نظارت و کمترین قدرت اثرگذاری بر دیگر قوا قرار داده است، به نحوی که دیگر قوا به راحتی از امکان دخالت در امور قوه مجریه برخوردار هستند. بارزترین نمونه این مسأله، صلاحیت بسیار گسترده مجلس در قانونگذاری در همه امور کشور است که این پرسش را مطرح می‌کند که اگر صلاحیت تنظیم امور از طریق قانونگذاری در اختیار مجلس باشد، آنگاه قوه مجریه به عنوان دستگاه اجرا کننده مصوبات مجلس از یکسو و دستگاه برنامه‌ریز و متصدی اداره امور عمومی از چه سازوکارها و صلاحیت‌هایی برای پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌های خود دارد؟ آیا مجلس می‌تواند به نام صلاحیت عام تقنینی خود حتی در امور داخلی قوه مجریه نیز اقدام به قانونگذاری کند؟

از سوی دیگر شناخت دقیق امور اجرایی که در صلاحیت تخصصی قوه مجریه قرار می‌گیرد و تفکیک آنها با قلمرو قانونگذاری مجلس نیز یکی از موارد پرسش‌برانگیز در نظام حقوق اساسی ایران است. به نظر می‌رسد چنانچه بتوان حدود و ثغور امور اجرایی قوه مجریه را شناسایی و تعریف کرد، بخش اعظمی از دامنه فعالیت‌های تخصصی سه قوه مشخص خواهد شد و امکان عملی دخالت قوا در امور یکدیگر کاهش خواهد یافت.

<sup>۱</sup> هاوالت، مایکل؛ رامش، ام، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ص ۲۲۳.





برای شناسایی و ارایه تعریفی رسمی از امور اجرایی و وظایف و اختیاراتی که به این قوه واگذار شده است می‌توان از سه روش بهره جست:

### ۲. مراجعه به قانون اساسی

قانون اساسی ایران طی اصل ۵۷ قائل به تفکیک میان سه قوه بوده و در اصل ۶۰ "اعمال قوه مجریه" را بر عهده رئیس جمهور و وزرا گذاشته اما این عبارت را توضیح نداده است و حدود و ثغور اعمال قوه مجریه را مشخص نکرده است. حداقل از این جهت که قانون اساسی در این دسته از اصول که قوا را منفک از هم می‌داند، این انتظار وجود داشت که به ارایه تعریفی موجز از این قوا و حدود صلاحیت تخصصی آنها می‌پرداخت. با این حال قانون اساسی طی اصول دیگر به نحو صریح و ضمنی برخی از صلاحیت‌های قوه مجریه را برشمرده است. این صلاحیت‌ها را می‌توان جزء امور اجرایی و تخصصی قوه مجریه دانست: تهیه بودجه سالانه (اصل ۵۲)، تصویب و تقدیم لوایح قانونی به مجلس (اصل ۷۴)، برقراری محدودیت‌های ضروری در مواقع اضطراری (اصل ۷۹)، اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳)، امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور (اصل ۱۲۶)، تعیین سفرا (اصل ۱۲۸)، اعطای نشان‌های دولتی (اصل ۱۲۹)، وضع تصویب نامه و آیین نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری (اصل ۱۳۸). بنابراین به عنوان مثال به موجب صراحت اصل ۱۲۶، امور اداری و استخدامی بر عهده رئیس جمهور است و از این لحاظ به عنوان مثال تعیین ساعات کاری ادارات بر عهده این قوه است و نهایتاً اگر تصمیم رئیس جمهور یا هیأت وزیران در این خصوص بر خلاف قانون باشد، دیوان عدالت اداری باید رسیدگی کند نه مجلس.

### ۳. مراجعه به نظریه‌های شورای نگهبان

در غیاب ارایه تعریفی روشن از امور اجرایی در قانون اساسی، آراء شورای نگهبان قانون اساسی می‌تواند تا حدودی ابهام مفهومی در زمینه تعیین دقیق امور اجرایی را کاهش دهد. اما شورای نگهبان نیز در نظریات خود متعرض این موضوع مهم نشده و در



موارد اندکی به اصل ۶۰ قانون اساسی که اعمال قوه مجریه را تفکیک می کند استناد کرده و در خصوص تعریف امور اجرایی تا کنون نظریه تفسیری صادر نکرده است. در خصوص تفکیک امر اجرایی از امر تقنینی، یعنی تفکیک میان وظایف دو قوه مجریه و مقننه، تنها ۳ نظریه از سوی شورای نگهبان با استناد به اصل ۶۰ صادر شده است.

الف) تعیین رئیس کل بانک مرکزی در صلاحیت قوه مجریه است. نظریه شماره م/۲۴۲۸ مورخ ۱۳۶۰/۳/۵ در خصوص ماده واحده لایحه قانونی راجع به حذف عبارت "فرمان همایونی" در قوانین و مقررات مربوط به انتصاب افراد به بعضی از مقامات کشور.

ب) عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث و انجام خدمات امدادی در زمان صلح از وظایف اجرایی دولت و مشارکت سپاه در این اقدامات باید با درخواست دولت صورت گیرد. نظریه شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴ در خصوص اساسنامه سپاه پاسداران.

پ) تعیین میزان بخشودگی مصرف آب شرب در اختیار دولت است. نظریه شماره ۷۵۶۲ مورخه ۱۳۶۱/۱۱/۲۷ در خصوص لایحه اجازه تعیین نرخ آب برای مصارف شهری و کشاورزی.

تقریباً در کلیه دیگر مواردی که این شورا به اصل ۶۰ قانون اساسی استناد داشته، مسأله شوراها و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر بوده است. شورای نگهبان تأسیس شوراها یا کمیته‌های متشکل از چند عضو وزیر و غیر وزیر را مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی دانسته است با این استدلال که امور محول شده در قوانین مذکور به این شوراها جنبه صرف اجرایی داشته و در صلاحیت تخصصی دولت به معنای هیأت وزیران قرار می گیرد. با توجه به این آراء حداقل می توان فهرستی از امور اجرایی را که به نظر شورای نگهبان باید توسط قوه مجریه یعنی رئیس جمهور و هیأت وزیران انجام شود را شناسایی کرد. این آراء عبارتند از:

الف) اختیارات شورای عالی صنایع مربوط به امور اجرایی بوده و منحصرأ باید از مجرای اصل ۶۰ قانون اساسی و توسط رئیس جمهور و وزرا اجرا شود و عضویت



افرادی غیر از این در شورا مغایر این اصل است. نظریه شماره ۶۲۰۶ مورخه ۱۳۶۱/۸/۲۳ در خصوص طرح تشکیل شورای عالی صنایع.

ب) اختیارات شورای عالی بیمه محصولات کشاورزی مربوط به امور اجرایی بوده و منحصراً باید از مجرای اصل ۶۰ قانون اساسی و توسط رئیس جمهور و وزرا انجا شود و عضویت افرادی غیر از این در شورا مغایر این اصل است. نظریه شماره ۸۲۹ مورخه ۱۳۶۲/۱/۲۸ در خصوص لایحه بیمه محصولات کشاورزی.

پ) مرجع تشخیص وجود قانون خاص در یک مورد، قانون است نه هیأت عالی نظارت امور صنفی. نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخه ۱۳۸۲/۱۱/۴ در خصوص طرح نظام صنفی کشور.

ت) حل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی و ایجاد هماهنگی و پیشگیری از موازی کاری بر عهده هیأت وزیران است. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بر عهده هیأت دولت است. نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۵۶۵ مورخه ۱۳۸۳/۳/۱۶ در خصوص طرح شورای عالی خانواده.

ث) تأیید شرایط صدور اجازه فعالیت، تعیین چهارچوب قیمت گذاری کالا و خدمات انحصاری، تنظیم مقررات تعرفه، مقررات رقابت، مقررات حمایت از حقوق مصرف کننده، تضمین و تعیین تعرفه‌های دسترسی به شبکه پایه، تعیین کیفیت، ایمنی و استاندارد خدمات، حل و فصل اختلافات فنی و مهندسی و تجاری بین بنگاه‌ها، بین بنگاه‌ها و دولت، اعلام ضوابط حل اختلاف بین بنگاه‌ها و مشتریان، نظارت بر رعایت قوانین ضد انحصار و نظارت بر رعایت شرایط رقابتی از امور اجرایی محسوب شده که باید توسط هیأت وزیران اجرا شوند. نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخه ۱۳۸۳/۳/۳ در خصوص تأسیس نهاد تنظیم مقررات و داروی در قانون برنامه چهارم توسعه.

ج) تصمیم‌گیری در خصوص قراردادها و پیمان‌های خارجی بر عهده هیأت وزیران است. نظریه شماره ۷۱۴۵ مورخه ۱۳۷۳/۹/۲ در خصوص تشکیل کمیسیون مرکب از چند وزیر و غیر وزیر در لایحه برنامه پنج ساله دوم.

چ) تنظیم خط مشی‌های صادرات کشور و تعیین کمک‌ها و تسهیلات قابل ارایه به بخش صادرات و اجرای سیاست‌های برنامه دوم توسعه بر عهده هیأت وزیران است.



نظریه شماره ۷۴۶۶/۳۰/۸۳ مورخه ۱۳۸۳/۳/۳ در خصوص تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیر نفتی در لایحه برنامه پنج ساله دوم.

ح) تنظیم مقررات ارزی بر عهده هیأت وزیران است. نظریه شماره ۷۶۸۴ مورخه ۱۳۷۳/۱۲/۲۵ در خصوص تشکیل کمیته ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴.

خ) تعیین ضوابط اجرایی فروش سهام شرکت‌های بزرگ جزء وظایف هیأت وزیران است. نظریه شماره ۵۸۵۸/۲۱/۱۳۷۸ مورخه ۱۳۷۸/۹/۳۰ در خصوص لایحه برنامه سوم توسعه.

د) برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی بین سیاست‌ها و فرصت‌های اشتغال و ایجاد فرصت‌های شغلی از جمله وظایف هیأت وزیران است. نظریه شماره ۲۸۵۴/۲۱/۷۷ مورخه ۱۳۷۷/۳/۱۰ در خصوص ایجاد شورای عالی اشتغال در طرح تشکیل شورای عالی اشتغال.

اما باید توجه داشت که در اغلب موارد اعضای غیر وزیری که در این قوانین برای عضویت در شوراهای اداری پیشنهاد می‌شوند متصدیان دستگاه‌های اجرایی دولتی مانند سازمان برنامه و بودجه (سابق)، رئیس کل بانک مرکزی و یا استاندار بوده که در هر صورت جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شوند و اگر اشخاصی خارج از قوه مجریه مانند نمایندگان مجلس در این شوراها عضویت داشتند، آنگاه استدلال شورای نگهبان در خصوص لزوم سپردن امور اجرایی به قوه مجریه کاملاً صادق بود. هر چند که در عمل در این زمینه نیز آراء شورای نگهبان در برخی موارد دچار تشتت می‌شود چرا که در مواردی شوراهایی به موجب قانون تأسیس شده‌اند که اعضای غیر وزیر هم دارند مانند شورای عالی مدیریت بحران کشور (قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱).

#### ۴. مراجعه به قوانین عادی

روش سوم شناسایی امور اجرایی که بر عهده قوه مجریه است مراجعه به قوانین عادی است. توضیح آنکه به موجب اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، دولت از ورود در هر امری معاف است مگر آنکه قانون این اجازه را بدهد. به عبارت دیگر هر



گونه صلاحیت دولت در امور اجرایی توسط قانون مشخص می‌شود و بنابراین ضابطه ما در تعیین امور اجرایی باید قانون باشد. قانون مشخص می‌کند که چه امری اجرایی بوده و در صلاحیت دولت قرار می‌گیرد. مجلس شورای اسلامی در موارد متعددی، امور اجرایی‌ای که در صلاحیت دولت قرار دارد مشخص کرده است به عنوان مثال می‌توان به برخی از وظایف شورای عالی اداری در ماده ۱۱۵ قانون خدمات کشوری ۱۳۸۶ اشاره کرد:

«۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثناء دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده است؛

۲- تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری؛

۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده؛

۴- تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی؛

۵- بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چهارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه؛

۶- تدوین مقررات لازم برای اجرا صحیح احکام این قانون." این ماده به صراحت مشخص می‌کند که به عنوان مثال کوچک‌سازی ابعاد دولت، تنظیم وظایف دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر این واحدها از امور اجرایی به شمار می‌روند و خود مجلس حق دخالت در این امور را ندارد.

اما مشکلی که در این زمینه همچنان باقی می‌ماند این است که همچنان معیار و ضابطه مشخصی برای تفکیک امور اجرایی در این قوانین ارایه نشده است و دیگر اینکه صلاحیت گسترده مجلس برای قانونگذاری در همه امور همچنان به قوت خود باقی



است و این نهاد می‌تواند همه اختیاراتی که به موجب قانون به دولت داده است را لغو کند؛ هرچند که قانون اساسی و برخی قوانین عادی وظایفی برای قوه مجریه برشمرده‌اند و از این نظر چنین به نظر می‌رسد که این وظایف در صلاحیت ذاتی این قوه جای می‌گیرند، اما تکلیف این مسأله که آیا مجلس می‌تواند وارد این حوزه‌های تخصصی شده و اقدام به قانونگذاری کند هنوز مشخص نیست. به عنوان مثال آیا مجلس می‌تواند در خصوص جزئی‌ترین مسائل اداری و استخدامی و ارکان داخلی قوه مجریه قانونگذاری کند؟ به عبارت دیگر باید به دنبال ضابطه‌ای بود که خود مجلس را از ورود در حیطه‌های اجرایی منع کند.

در این خصوص دو نکته به نظر می‌رسد: نخست اینکه اصولی از قانون اساسی که به صراحت وظایف ذاتی قوه مجریه را برشمرده‌اند (مانند اصل ۱۲۶)، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را تخصیص زده است، همچنانی که شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای امنیت ملی نیز این صلاحیت عام مجلس در امور امنیت و فرهنگ را "در عمل" تخصیص زده‌اند و اصولاً دیگر نباید وارد این قلمروهای تخصصی قوه مجریه شود.

نکته دوم آنکه هر چند قانون اساسی به صراحت تفکیک میان امور اجرایی و تقنینی را مشخص نمی‌کند، اما در این زمینه راه سیاست‌ورزی و مذاکره باز است و می‌توان با رسیدن به توافق‌های اساسی میان قوه‌ای، حوزه‌های تخصصی هر قوه را در عمل مشخص کرد، تجربه‌ای که در برخی دیگر از نظام‌های سیاسی وجود دارد و در عمل نیز به خوبی مشکل تفکیک امور اجرایی و تقنینی را تا حدود زیادی حل می‌کند.

## ۵. نتیجه

با مراجعه به متن قانون اساسی، نظریات شورای نگهبان و قوانین عادی در می‌یابیم که با وجود برخی اشاره‌های پراکنده به وظایف تخصصی قوه مجریه در این متون، تعریف و تعیین دقیق امور اجرایی و تفکیک آن از امور تقنینی و قضایی و آرایه ضابطه‌ای روشن در این خصوص مد نظر قانونگذاری اساسی و عادی ما قرار نگرفته است. قوه مجریه ناچار است تا برای انجام امور محول شده خود ابتکار عمل و قدرت برنامه‌ریزی لازم را در اختیار داشته باشد. لذا قانونگذاری عادی نیز باید عملاً با تصویب قوانین متناسب،



اختیارات و قدرت ابتکار عمل لازم را در اختیار قوه مجریه بگذارد تا این قوه در چهارچوب مشخص قانون با فراغ بال به امر تنظیم و تمشیت امور عمومی پردازد. این امر مستلزم همکاری و مذاکره میان قوا است تا بتوانند با توافق دو جانبه خلاءهای قانون اساسی را در عمل پوشش دهند.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## گفتار دوم:

### اصل ۱۲۶ قانون اساسی و صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

#### چکیده

اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور را مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور معرفی می‌کند. این اصل می‌تواند در تبیین صلاحیت‌های اختصاصی قوه مجریه در برابر قوه قانونگذاری، مورد استناد قرار گیرد و حیطة اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور و قوه مجریه را روشن کند. با این حال در خصوص این اصل، پرسش‌های متعددی قابل طرح است که متأسفانه تا کنون کمتر در نظام حقوق اساسی کشور مورد توجه واقع شده است. پاسخ به این پرسش‌ها، نیازمند بررسی پیشینه تاریخی اصل ۱۲۶، رویه شوای نگهبان و دیوان عدالت در استناد به اصل مذکور، مفهوم «مسئولیت رئیس‌جمهور»، مفهوم «امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی» در قوانین ایران و سرانجام وضعیت حقوقی سایر کشورها در خصوص امور مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.

از پیشینه تصویب اصل ۱۲۶ در شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان به هدف از تصویب این اصل یعنی واگذاری مسئولیت مستقیم برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی به رئیس‌جمهور در راستای تحقق اصل ۱۳۴ قانون اساسی و به عنوان ابزاری برای تعیین و اعمال خط‌مشی‌ها دولت پی برد. در عین حال، عبارت مسئولیت در قانون اساسی در مفاهیم مختلفی به کار رفته است: در برخی موارد به معنای پاسخگویی و در برخی موارد دیگر به معنای صلاحیت عام به کار رفته است.





بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که در هیچ یک از قوانین اساسی دنیا معادل دقیق و مشخص و متناظری برای اصل ۱۲۶ وجود ندارد. ولی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی یعنی «مسئولیت برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی» که مستقیماً بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است، حکایت از این می‌کند که قوانین اساسی دنیا متعرض آن شده و تدوین امور اجرایی بودجه را به هیأت دولت و یا رئیس دولت واگذار نموده اند. نتیجه آنکه سازوکارهای قانونی مناسبی برای تبیین این وظیفه مهم رئیس جمهور، ارایه تعریفی روشن از مفهوم "امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی"، تعیین حوزه‌های برنامه نویسی و بودجه‌ریزی و تنظیم امور اداری تدبیر نشده است. به همین دلیل دولت در تعیین صلاحیت و حیطه برنامه‌ریزی و مدیریت امور اداری ممکن است دچار مشکلاتی شود.

#### ۱. مقدمه

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر یک از قوای سه‌گانه، صلاحیت‌هایی دارند و در این میان، قوه مجریه علاوه بر صلاحیت‌های خاص خویش در مواردی در مقابل مجلس شورای اسلامی نیز پاسخگویی اقدام‌های خویش می‌باشد. در میان اصولی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به قوه مجریه اختصاص یافته است، اصل ۱۲۶ جایگاه ویژه‌ای دارد. این اصل مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد».

در خصوص این اصل، چند نکته حائز اهمیت است منظور از «مسئولیت» در اصل ۱۲۶ چیست؟ چرا بر قید «مستقیماً» در این اصل تاکید شده است؟ منظور از «مسئولیت مستقیم» رئیس جمهور چیست و این مسئولیت چه آثار حقوقی در پی دارد؟ و در نهایت، از اصل مذکور چه تفسیری می‌توان ارایه کرد؟ آیا مفاد این اصل حاکی از آن است که صلاحیت و ابتکار عمل در خصوص امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی با رئیس جمهور است و مجلس شورای اسلامی نقش تصویب‌کننده دارد؟ در این مقاله، برای پاسخ به این پرسش‌ها، پیشینه تاریخی اصل ۱۲۶، رویه شوای نگهبان و دیوان عدالت در استناد به اصل مذکور، مفهوم «مسئولیت رئیس جمهور»،



مفهوم «برنامه» در قوانین ایران و سرانجام وضعیت حقوقی سایر کشورها در خصوص امور مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

## ۲. پیشینه تاریخی تصویب اصل ۱۲۶ قانون اساسی

### ۲-۱. اصل ۱۲۶ در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی

اصل ۱۲۶ به شکلی که امروز وجود دارد در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ وجود نداشت. در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مفاد این اصل ابتدا به عنوان قسمتی از اصل ۱۳۴ پیشنهادی بدین ترتیب پیش‌بینی شده بود که «... مسئولیت امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور با رئیس جمهور است.» با تغییراتی که در سال ۱۳۶۸ در قوه مجریه حاصل شد، در نهایت اصل ۱۲۶ به ترتیب فعلی آن به تصویب خبرگان قانون اساسی رسید. مطالعه صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، هدف از تدوین و تصویب این اصل را مشخص می‌کند. به عنوان مثال، می‌توان به این اظهار نظر اشاره کرد: «... اساساً سازمان اداری و استخدامی و همین‌طور سازمان برنامه و بودجه... ابزار کار رئیس جمهور برای ایجاد هماهنگی بین دولت و بدنه اجرایی است. اگر چه ما می‌خواهیم این پیام را برساند که از این به بعد، مسئولیت سازمان برنامه و بودجه با رئیس جمهور است... پیام اصلی قضیه این است که از این ابزار رئیس جمهور برای ایجاد هماهنگی، برای ایجاد تدابیر لازم استفاده کند.»<sup>۱</sup> همچنین می‌توان به این اظهارات توجه کرد: «... این چیزی که ما آوردیم که رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد بر اساس تصویر سابق که شورای نگهبان از اصل ۱۳۴ کرده بود اصلاً از نخست وزیر جدا شده بود. ما می‌خواهیم بگوییم که این مسائل در ارتباط با همان وظیفه خط‌مشی و اعلام سیاستی است که به رئیس جمهور در اصل ۱۳۴ داده می‌شود، اینها ابزار آن کار هستند، یعنی تناسب دارند برای تفسیر موارد دیگر...»<sup>۲</sup> «... و جمله بعدی‌اش که جمله مهمی هست مسأله مسئولیت امور برنامه و

<sup>۱</sup> صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد سوم، ۱۳۶۹، ص ۱۶۶۶.

<sup>۲</sup> همان، صص ۸-۱۶۶۷.



بودجه و اداری و استخدامی کشور هست که ما صراحتاً آوردیم با رئیس جمهور باشد اولاً به خاطر تفسیری که از قانون اساسی می‌شد و قانون اساسی هم در این زمینه مبهم بود عملاً تمام اینها منجر به این شد که وزارت برنامه و بودجه از نخست وزیری، از دستگاه اجرایی جدا بشود و ساز خود را بزند...

[ثانیاً] ما اگر دستگاه برنامه‌ریزی را از دست دولت بگیریم آن را در حقیقت در امر برنامه‌ریزی و اعمال سیاست‌هایی که تصمیم گرفتیم تمرکز در وجود او داشته باشد، او را ضعیف می‌کنیم و این اختیار را از دست او می‌گیریم و حقیقتش این هست. بنده این شهادت را بدهم که جدا شدن برنامه و بودجه از دست رئیس دولت، حالا رئیس جمهور باشد نخست وزیر باشد برای کشور ضایعه است... رئیس دولت موضعی بالاتر از ۲۴ وزارتخانه دارد. یعنی وقتی که یک اتفاقی می‌افتد عملاً او هم جنبه سیاسی‌اش را می‌بیند، جنبه اقتصادی‌اش را می‌بیند، منافع ۲۴ وزارتخانه را می‌بیند... وزارت برنامه و بودجه به خاطر بافت و ساخت داخلی‌اش یک وزارتت است که دائم مقتصدانه عمل می‌کند، و جنبه‌های اقتصادی در تصمیم‌گیری‌ها به شدت اثر می‌گذارد. در حالیکه رئیس دولت فقط رئیس بخش اقتصادی نیست، رئیس بخش سیاسی کشور هم هست، مصالح کل کشور را می‌بیند. برای همین برنامه و بودجه قطعاً باید زیر نظر رئیس جمهور باشد. اداره استخدامی کشور هم همین جور است. اداره استخدامی کشور گر چه زیر نظر نخست وزیر بوده، این اواخر بحث بوده در مجلس که این اختیار را از دست نخست وزیر بگیرند و امور اداری و استخدامی را هم بدهند دست وزارت برنامه و بودجه و به صورت یک وزارتخانه مستقل. حقیقتش این است که اداره امور اداری و استخدامی کشور، اهمیتش کمتر از برنامه و بودجه نیست، وظیفه‌اش سروسامان دادن به تشکیلات استخدامی در سراسر کشور است... این رئیس دولت است که حدس می‌زند تشکیلات را چگونه تنظیم بکند که از نیروی انسانی بهترین استفاده بشود و اولویت‌هایش کجا باشد... مسأله [دیگر] هماهنگی دستگاه‌های مختلف از نظر تشکیلاتی یعنی تشکیلات مختلفی که در کشور هست که صدها سازمان شاید بیش از هزار سازمان دارند کار می‌کنند هر کدام دنبال مزیتی برای خودشان هستند در اساسنامه، قوانین، مقررات اداری و



استخدامی کشور برای این که کارشان خوب بچرخد... مسئولیت این قضیه فقط می تواند با رئیس دولت باشد که توجه بکند.

در قدیم هم به این مسأله توجه شده بود و برای همین هم برنامه و بودجه و هم اداره استخدامی کشور زیر نظر نخست وزیر بود. در کشورهای دیگر هم بدون استثنا امور استخدامی و اداری و برنامه و بودجه کاملاً مربوط به رئیس کشور هستند چرا که اهرم-های اصلی کار رئیس دولت همین ها است. چون شما این را بگیرید، مثل این که بال و پر یک رئیس دولت را می برید. برای همین ما پیش بینی کردیم که این مسأله این جا بیاید و با اصل تمرکز جزء مواردی که بسیار همسو و همساز است همین قضیه رجوع امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور به سمت رئیس دولت است که در این جا آمده است این استدلال بوده که در کمیسیون شده و تصویب شده.<sup>۱</sup>

از اظهارات فوق می توان تا حدودی به دلایل و اهداف تصویب اصل ۱۲۶ قانون اساسی دست یافت: نخست، واگذاری مسئولیت مستقیم برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی به رئیس جمهور در راستای تحقق اصل ۱۳۴ قانون اساسی و به عنوان ابزاری برای تعیین و اعمال خط مشی ها دولت بوده است. دوم، واگذاری این مسئولیت، ابزاری برای رئیس دولت به منظور ایجاد هماهنگی بین دولت و بدنه اجرایی است. سوم، با توجه به اینکه یکی از محورهای بازنگری در قانون اساسی، ایجاد تمرکز در قوه مجریه بوده است، این اصل به تحقق امر مزبور کمک می کند. چهارم، ایجاد هماهنگی و کارآیی بیشتر در تشکیلات اداری و استخدامی را می توان از دیگر دلایل و اهداف تصویب این اصل دانست.

## ۲-۲. پیشینه سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور

با این وجود بنظر می رسد برای تکمیل مباحث مطرح شده، نگاهی به پیشینه جایگاه قانونی «سازمان برنامه و بودجه» و «سازمان امور اداری و استخدامی» نیز ضروری است. سازمان برنامه و بودجه به عنوان مؤسسه دولتی به موجب ماده ۴ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ زیر نظر نخست وزیر تأسیس شده بود. وظیفه این سازمان

<sup>۱</sup> همان، صص ۷-۱۰۷۶.



(در زمینه برنامه ریزی، تنظیم بودجه و نظارت) عبارت از مطالعه و بررسی امور اقتصادی و اجتماعی، تهیه برنامه‌های عمرانی دراز مدت، تنظیم بودجه کل کشور، هماهنگی روش‌ها و برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، و مشارکت در هدایت و هماهنگی امور بود (ماده ۵). این سازمان به عنوان یک مؤسسه ستادی در امور اقتصادی و اجتماعی دولت، وظیفه برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در کارها را به عهده داشت و علی‌الاصول، به عنوان یک ابزار لازم، می‌بایست در اختیار ریاست دولت قرار می‌گرفت. قانون اساسی ۱۳۵۸ برای نخست وزیر، در مقام ریاست هیئت وزیران، هیچ نوع مسئولیتی جز مسئولیت اقدامات وزیران در برابر مجلس پیش‌بینی ننموده بود (ذیل اصل ۱۳۴ سابق) در حالیکه سازمان مذکور در حوزه نخست‌وزیری به ریاست وزیر مشاور اداره می‌شد. علیرغم اهمیت و ضرورت وابستگی سازمان یاد شده (در امور برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت) به ریاست دولت، چون برای نخست وزیر مسئولیت پاسخگویی وجود نداشت، شورای نگهبان در مقام تفسیر، وابستگی آن را به این مقام خلاف قانون اساسی تشخیص داد (نظر تفسیری ۱۶۱۹-۱۳۶۳/۷/۳۰ شورای نگهبان). بدین خاطر بود که سازمان برنامه و بودجه به «وزارت برنامه و بودجه» و سمت سرپرست سازمان (وزیر مشاور) به «وزیر» تغییر یافت (قانون تغییر سمت وزیر مشاور و رئیس سازمان و رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزیر برنامه و بودجه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۱۶). در نتیجه، این سازمان ستادی، در ردیف دستگاه‌های اجرایی درآمد. پس از بازنگری قانون اساسی، با در نظر گرفتن این که رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایف خود در برابر مجلس مسئول است (اصل ۱۲۲) مسئولیت امر ستادی مذکور مستقیماً بر عهده رئیس جمهور قرار گرفت که قبل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق یکی از معاونان خود (رئیس سازمان برنامه و بودجه) آن را اداره می‌کرد.

«سازمان امور اداری و استخدامی» به موجب ماده ۱۰۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ وابسته به نخست‌وزیری تأسیس شده بود و وظیفه انتظام امور استخدامی و تشکیلاتی و روش‌های اداری کشور را بر عهده داشت (ماده ۱۰۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱). این سازمان نیز همانند سازمان برنامه و بودجه از ابزار ستادی اعمال مدیریت هماهنگ دولت (در امور اداری، تشکیلاتی و استخدامی) به



شمار می‌رفت. در بازنگری قانون اساسی، با انتقال وظایف نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور، مسئولیت امور اداری و استخدامی مستقیماً بر عهده وی قرار گرفت که قبل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، از طریق یکی از معاونان خود (دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی) اداره می‌شد.

### ۳. اصل ۱۲۶ قانون اساسی در رویه شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری

#### ۳-۱. در نظرات شورای نگهبان

شورای نگهبان در نظرات خود در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تاکنون بیش از ۱۰ بار به اصل ۱۲۶ استناد کرده و مصوبات مجلس را مغایر با قانون اساسی قلمداد کرده است. در اغلب این نظرات، شورای اعلام کرده است که مجلس نمی‌تواند از رؤسای برخی از سازمان‌ها (به ویژه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) به عنوان معاون رئیس‌جمهور ذکر کند. در برخی دیگر از نظرات، شورا مجلس را ملزم به رعایت اختیارات رئیس‌جمهور در قلمرو موضوعات اصل ۱۲۶ قانون اساسی دانسته است (مانند نظر مندرج در بندها ۳ و ۴). در اینجا به برخی از این نظرات و موضوع آنها اشاره شده است:

الف) شورای نگهبان در بند ۱ نظر مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۰ در مورد طرح قانونی ایجاد تسهیلات برای ایثارگران اعلام کرد که «ماده ۱ به لحاظ مقید کردن تشکیل ستاد هماهنگی امور ایثارگران به عضویت و ریاست معاون اجرایی رئیس‌جمهور و سایر معاونت‌های قید شده در بندهای ۱، ۳، ۴، ۵ و ۶ ماده مزبور که ظهور در الزامی بودن چنین معاونت‌هایی دارد، با توجه به اینکه طبق اصل ۱۲۴ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند معاونانی داشته باشد و ملزم به داشتن معاون خاصی نیست و با عنایت به اینکه طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده بگیرد و الزامی به ایجاد سازمان مخصوص و داشتن معاونت‌های خاص مقید به بندهای ۵ و ۶ ندارد، مغایر قانون اساسی شناخته شد (ج ۱۱، صص ۵۸۸-۵۸۹).

ب) شورا در بند ۹ نظریه مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ در مورد لایحه بودجه ۱۳۷۲ اعلام کرد که «شق ۳ بند الف تبصره ۲۹ از این جهت که رئیس سازمان برنامه و بودجه را



الزاماً معاون رئیس جمهور دانسته است، مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی می باشد». (ج ۱۰، ص ۱۲۱).

پ) شورا در بند ۱۵ نظر مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ در مورد لایحه برنامه دوم توسعه اعلام کرد که «تشکیل شورای عالی اداری در بند الف تبصره ۳۱ مغایر اصول ۶۰، ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی است». در این ماده شورای عالی اداری با عضویت رئیس جمهور و دیگر اعضا مقرر شده بود. در اصلاحات به عمل آمده که شورا آن را تأیید کرده است، مقرر شد که مصوبات این شورا با تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است (ج ۱۰، ص ۶۲۱).

ت) شورا در بند ۱ نظر مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ در مورد طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش اعلام کرد که «ترکیب و وظایف هیأت عالی گزینش در مواد ۳، ۴ و ۵ و به تبع آن در سایر مواد مغایر اصل ۱۲۶ است». مجلس این مصوبه را اصلاح کرد و اشاره کرد که رئیس جمهور می تواند اختیارات مربوط به گزینش را به هیأت عالی گزینش تفویض کند. شورا در نظر مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۴ اعلام کرد که «اگر چه تصویب تشکیلات خاص برای اداره امور اداری و استخدامی کشور مغایر قانون اساسی نیست، ولی اختیار رئیس جمهور برای تفویض اداره امور مزبور به دیگری باید محفوظ بماند و چون مستفاد از مواد قانون این است که رئیس جمهور تنها می تواند به هیأت عالی گزینش تفویض اختیار نماید. فلذا خلاف ذیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد و اگر ماده ای به این مضمون (رئیس جمهور می تواند با رعایت مفاد این قانون اداره امور اداری و استخدامی را مستقیماً عهده دار شود و می تواند به عهده دیگری بگذارد)، اضافه شود، رفع اشکال خواهد شد. ماده ۶ این قانون متعاقباً به شکل زیر اصلاح شده و تأیید شورای نگهبان را اخذ کرد: «رئیس جمهور با رعایت مفاد این قانون می تواند اداره امور گزینش کشور را به مستقیماً عهده دار شود و یا به عهده دیگری بگذارد». (ج ۱۰، صص ۷۱۷ و ۷۲۱-۷۲۲).

ث) ماده ۷ لایحه استخدامی وزارت اطلاعات اشعار می داشت «به منظور گزینش از داوطلبان ورود به خدمت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز، هیأتی تحت عنوان هیأت مرکزی گزینش مرکب از سه نفر افراد متعهد که با موافقت هیأت عالی گزینش توسط وزیر منصوب می شوند، تشکیل می شود...



تبصره: هیأت فوق در چارچوب ضوابط و مقررات گزینش و این قانون و آیین نامه مربوط به تصویب وزیر وظیفه تعیین سیاست‌های گزینش و تدوین دستورالعمل‌های لازم را بر عهده دارد. مصوبات این هیأت پس از تصویب وزیر قابل اجرا است.

شورا در بند ۱ نظر مورد ۱۳۷۴/۲/۱۸ اعلام کرد که «هیأت عالی گزینش در ماده ۷ و اختیارات آن مغایر با اصل ۱۲۶ قانون اساسی است» (ج ۱۰، ص ۷۳۳). مجلس در تاریخ ۱۳۷۴/۴/۵ ماده ۷ را اصلاح و مجدداً به شورا ارسال کرد. طبق ماده اصلاح شده، هیأت مرکزی با معرفی وزیر و تأیید رئیس جمهور تشکیل می‌شود. در تبصره ۲ نیز اشاره شد که «تصمیمات این هیأت نافی اختیارات رئیس جمهور در امر گزینش نمی‌باشد». شورا این اصلاحیه را تأیید کرد.

ج) شورا در بند ۴ نظر مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ در مورد لایحه اساسنامه بنیاد شهید اعلام کرد: قید معاون رئیس جمهور در ماده ۹ خلاف اصل ۱۲۶ قانون اساسی است. ماده ۹ مزبور یکی از اعضای هیأت امنای بنیاد را معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه معرفی کرده بود. مجلس در اصلاحیه خود عبارت معاون را حذف کرد و مصوبه به تأیید شورا رسید (ج ۹، ص ۲۶۹).

چ) شورا در بند ۲ نظر مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۳ در مورد لایحه بودجه ۱۳۷۹ اعلام کرد که «بند ج تبصره ۱۰ که دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور را الزاماً معاون رئیس جمهور دانسته است، خلاف اصل ۱۲۶ است». مجلس در اصلاحیه خود، عبارت معاون را حذف کرد. (ج ۹، ص ۶۵۰).

ح) شورا در بند ۹ نظر مورد ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ در مورد لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اعلام کرد که تقیید به معاون رئیس جمهور در بند ج ماده ۱۴ مغایر اصل ۱۲۶ است. مجلس در اصلاحیه خود، این عبارت را حذف کرد (ج ۷، ص ۱۴۰).

خ) شورا در بند ۳ نظر مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۰ در خصوص طرح تشکیل شورای عالی خانواده اعلام کرد که «تقیید ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به معاونت رئیس جمهور ایجاد محدودیت برای رئیس جمهور در تعیین ریاست سازمان و مغایر اصل ۱۲۶ است». مجلس در اصلاحیه خود، عبارت معاونت را حذف کرد (ج ۷، ص ۲۶۶).





### ۲-۲. در آراء دیوان عدالت اداری

در آراء دیوان عدالت اداری به موضوعات مرتبط با برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، به طور غیرمستقیم اشاره‌های متعددی شده است. مبنای کنترل قضایی دولت در امر برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی بیشتر مبتنی بر قانونی بودن اعمال دولت و ممنوعیت خروج از اختیارات در امر بودجه است. در این راستا دیوان بیشتر به جای استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی به اصل ۵۲ قانون اساسی استناد نموده است. لیکن مستقیماً در هیچ یک از آراء دیوان بحث خاصی در خصوص اصل ۱۲۶ یعنی مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در این زمینه و امکان واگذاری آن به میان نیامده است. تنها می‌توان به دو رأی صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که در استدلال نماینده حقوقی دولت که در برابر دیوان عرضه شده، به این اصل استناد شده است. این استدلال‌ها و برداشت دیوان به شرح زیر است:

الف) نخستین مورد به قضیه ابطال قسمتی از مصوبه مورخ ۱۳۶۷/۹/۱۹ هیأت دولت در مورد شمول قانون نظام صنفی به آموزشگاه‌های رانندگی مربوط است.<sup>۱</sup> در این قضیه شاکی شمول قانون نظام صنفی نسبت به آموزشگاه‌های رانندگی را خلاف مصوبه قانونی شورای انقلاب دانسته است. معاون هماهنگی و اجرای قانون اساسی ریاست جمهوری در دفاع از این دعوی، به شرح نامه شماره ۶۴۹۸۰ - ۶۷.۱۰.۲۱ در پاسخ اعلام داشته‌اند که اصولاً مصوبات هیأت وزیران در نهاد ریاست جمهوری که به استناد مواد ۵ و ۱۷ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب بیست و دوم آبان ماه ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، مورد بررسی حقوقی قرار می‌گیرد و صرفاً از نظر نداشتن مغایرت با قوانین بررسی می‌گردد و تدابیر و برنامه‌ها و خط مشی‌های اتخاذ شده در مصوبات و آیین‌نامه‌ها به استناد اصل ۱۳۴ قانون اساسی از اختیارات نخست وزیر و هیأت وزیران است. دولت می‌تواند نسبت به لغو الحاق و یا حذف عباراتی در مصوبات، مبادرت به صدور تصویب‌نامه جدید نماید و همچنین

<sup>۱</sup> رأی هیأت عمومی دیوان در مورد ابطال قسمتی از مصوبه مورخ ۱۳۶۷.۹.۱۹ هیأت دولت در مورد شمول قانون نظام صنفی به آموزشگاه‌های رانندگی (مورخ ۶۹.۳.۲۴ شماره دادنامه ۸۰ کلاس پرونده ۶۷.۶۷-روزنامه رسمی شماره ۶۷.۶۷.۱۳.۱۳۶۹)



می تواند با تصویب نامه ای آیین نامه دیگری را کلاً یا جزئاً که با آن مغایرت دارد، بدون الغاء صریح آن در واقع نسخ ضمنی نماید. مصوبه ۵۸/۰۹/۲۱ شورای انقلاب صرف نظر از آن که در زمان انشاء در چه مقامی قرار داشته است، «وضع قانون یا وضع تصویب نامه» یک الحاقیه به یک آیین نامه است و نه یک الحاقیه به یک قانون و هر عبارتی که به آیین نامه حسب اختیارات هیأت محترم وزیران الحاق شود به وسیله هیأت وزیران هم قابل نسخ صریح و یا ضمنی خواهد بود. بنا بر این موضوع تصویب نامه مذکور برابر اصل ۱۲۶ قانون اساسی از قدرت و قوت و استحکام قانونی لازم برخوردار است.

ب) دومین مورد مربوط است به قضیه ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه های برخی از استانداران کشور در خصوص اعلام غیر قانونی بودن دفاتر نظارتی شورای نگهبان<sup>۱</sup> که به موجب آن قائم مقام دبیر شورای نگهبان اقدام وزارت کشور مبنی بر غیر قانونی بودن دفاتر استانی نظارت شورای نگهبان را به دلیل خروج از صلاحیت و غیر قانونی بودن تقاضای ابطال می نماید. معاون حقوقی و امور مجلس وزارت کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱۱۵۶۳/۶ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۲ اعلام می دارد که... اولاً، تأسیس دفاتر نظارتی باید به تصویب مجلس برسد. ثانیاً، قانون تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان به طور آزمایشی برای مدت ۳ سال به تصویب کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات و بودجه و طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسیده و طبعاً نمودار تشکیلاتی آن نیز متأثر از این امر است.

لذا در اجرای قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷، ساختار و تشکیلات دفاتر نظارتی، مجدداً باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از طرف دیگر شرح

<sup>۱</sup> رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه های برخی از استانداران کشور در خصوص اعلام غیر قانونی بودن دفاتر نظارتی شورای نگهبان (۱- بخشنامه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۳ استاندار آذربایجان غربی ۲- بخشنامه شماره ۱۷۲۸۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۶ استاندار زنجان ۳- بخشنامه شماره ۵۰۲۵/۱۰ مورخ ۸۲/۵/۲۱ استاندار خراسان ۴- بخشنامه شماره ۱۰۱/س مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ معاون سیاسی امنیتی استاندار ایلام ۵- بخشنامه شماره ۸۹۳۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۶ استاندار کهگیلویه و بویراحمد ۶- بخشنامه شماره ۱۶۹۴۰/۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ استاندار چهارمحال و بختیاری ۷- بخشنامه شماره ۶۹۵۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ استاندار قزوین ۸- بخشنامه شماره ۲۷۶۹۶/۱ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ استاندار یزد). رأی مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ شماره دادنامه: ۲۲۹ کلاسه پرونده: ۵۰۴/۸۲.



وظایف دفاتر نظارتی نیز مستلزم تایید و تنفیذ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. علاوه بر موارد فوق طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد و همچنین بموجب بند (ه) ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ عدم گسترش تشکیلات دولت مورد تأکید قرار گرفته که می‌توان استنباط نمود از جمله مصادیق آن ایجاد دفاتر نظارتی است. لذا با عنایت به مطالب فوق تقاضای رد دادخواست را دارد.

از محتوای آراء دیوان در دو قضیه فوق چنین بر می‌آید که دیوان در هیچ یک از قضایای مذکور، تفسیر مطلق و حداکثری از اصل ۱۲۶ قانون اساسی را نپذیرفته است. بویژه در قضیه دوم یعنی قضیه دفاتر نظارتی شورای نگهبان، استدلال نماینده حقوقی دولت در خصوص ساختار تشکیلاتی دفاتر استانی نظارتی شورای نگهبان بر اصل ۱۲۶ قانون اساسی استوار است ولی همانگونه که در اصل رأی دیوان منعکس است، دیوان بگونه‌ای ضمنی این استدلال را رد نموده است. بدینسان در پرتو دو قضیه فوق می‌توان اینگونه استنباط نمود که منظور اصل ۱۲۶ از مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در امور اداری و استخدامی مجموعه «قوه مجریه» است و طبعاً این صلاحیت و مسئولیت نمی‌تواند به نهادها و سازمان‌های خارج از قوه مجریه نظیر شورای نگهبان، قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت، شورای انقلاب سابق (رأی نخست) تسری پیدا کند. همچنانکه برخی از این نهادها نظیر مجلس شورای اسلامی در خصوص بودجه خود مستقل عمل می‌نمایند، در امور اداری و استخدامی نیز از استقلال برخوردارند.

#### ۴. مفهوم «مسئولیت رئیس جمهور» در اصل ۱۲۶

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تجویز «صلاحیت» از عبارتهای گوناگونی استفاده شده است. هنگامی که «صلاحیت» مرجعی به صورت عام مد نظر است از واژه‌های «بر عهده» (اصول ۹۸، ۹۹)؛ «مسئولیت» (اصول ۱۱۳، ۱۱۸، ۱۲۲، ۱۲۶، ۱۳۱، ۱۳۷، ۱۳۲، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۶۰)؛ «صلاحیت» (اصل ۱۰۸) استفاده شده است و



گاه فحوای اصول (اصول ۱۲۸، ۱۲۵، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۴) این مفهوم را می‌رساند. برای بیان «صلاحیت تکلیفی» از واژه‌های «موظف»، «مکلف» یا «وظیفه» (اصول ۳، ۹، ۱۱، ۱۴، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۹، ۷۰، ۷۹، ۸۸، ۹۰، ۹۴، ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۲۳، ۱۵۸، ۱۵۶، ۱۶۰، ۱۶۷، ۱۷۰)؛ «باید» (اصول ۸۷، ۸۹، ۱۳۶، ۹۷، ۱۳۹، ۱۴۷) و «ملزم» (اصل ۱۰۳) استفاده شده است. گاه نیز برای تجویز «صلاحیت تخییری» از واژه‌های «حق» (اصول ۱۰۲، ۷۶، ۱۰۶، ۱۳۸) یا «می‌تواند» (اصول ۸۵، ۹۷، ۱۲۴، ۱۳۶، ۱۲۷، ۱۳۸، ۱۵۵، ۱۶۰) یا «اختیار» (اصول ۱۱۰، ۱۶۰) استفاده شده است. بنابراین، مشخص می‌شود که قانونگذار اساسی برای تبیین یک مفهوم واژه‌های گوناگونی را به کار گرفته است که تفاوت آنها را با یکدیگر باید باز شناخت.

در مورد بحث، یعنی واژه «مسئولیت» که ده مورد از آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، دو مفهوم را می‌توان استخراج نمود: نخست، «مسئولیت» در برخی موارد به معنای پاسخگویی به کار رفته است. برای مثال، در اصل ۱۲۲ مسئولیت رئیس جمهور به معنای پاسخگویی او در مقابل ملت، رهبری و مجلس شورای اسلامی یا در اصل ۱۳۷ که در مورد پاسخگویی وزیران در مقابل رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی است.

دوم، «مسئولیت» به معنای صلاحیت عام به کار رفته است. برای مثال، در اصول ۱۱۳، ۱۲۶، ۱۱۸، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۶۰ منظور از مسئولیت رئیس جمهور، قوه قضاییه، رئیس قوه قضاییه و... صلاحیت تکلیفی وی یا وظیفه اوست. بنابراین، در موضوع بحث، یعنی مفهوم «مسئولیت» در اصل ۱۲۶، به نظر می‌رسد معنای دوم «مسئولیت»، یعنی صلاحیت عام رئیس جمهور در حوزه مشخص شده، مد نظر باشد. البته باید توجه داشت که در این اصل صلاحیت شخصی رئیس جمهور و نه صلاحیت نهادی قوه مجریه، مورد توجه قرار گرفته است.

نکته دیگری که در این مقوله باید مورد توجه قرار گیرد این است که «صلاحیت عام» مذکور در اصول فوق گاه متضمن «صلاحیت نظارتی» نیز هستند. در این میان عبارت «مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری» در اصل ۱۱۸ برای شورای نگهبان منحصراً نظارتی است و «مسئولیت» مذکور در اصول ۱۱۳، ۱۲۶، ۱۳۱، ۱۳۲،



۱۵۶ و ۱۵۷ همگی صلاحیت نظارتی برای مقام مشخص شده در این اصول را به دنبال دارند. تنها استثناء اصل ۱۶۰ قانون اساسی است که در مورد مسئولیت وزیر دادگستری صلاحیت نظارتی برای وی در نظر نگرفته است.

حال پرسش اساسی این خواهد بود که با توجه به این اصل که هر صلاحیت معین در حقوق عمومی مستلزم پاسخگویی نیز می‌باشد، رئیس جمهور در اعمال صلاحیت عام مذکور در اصل ۱۲۶ پاسخگویی چه مرجعی است؟ این بحث در مورد تعیین ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نیز به میان آمد که آیا این ضوابط باید مشمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی (به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی) باشند؟ در فصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد قوه مجریه سه نوع پاسخگویی در نظر گرفته شده است: نخست، پاسخگویی رئیس جمهور در مورد عملکرد هیأت وزیران (اصل ۱۳۴) که در مقابل نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد؛ دوم، پاسخگویی هیأت وزیران یا هر یک از وزیران در قبال مخالفت مقررات اجرایی با قوانین عادی (اصل ۱۳۸) و در نهایت پاسخگویی رئیس جمهور در قبال اعمال خویش در قبال ملت، رهبری و مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۲). بنابراین، سه سازوکار متفاوت برای پاسخگویی در نظر گرفته شده است. بدیهی است که سازوکار اصل ۱۳۸ با مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ تناسبی ندارد زیرا ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌ها مقررات اجرایی محسوب نمی‌شوند. پاسخگویی رئیس جمهور در قبال اعمال هیأت وزیران نیز ارتباطی با مقوله مورد بحث ندارد زیرا همان‌گونه که گفته شد مسئولیت رئیس جمهور مذکور در اصل ۱۲۶ شخصی است. بنابراین، با تمسک به مفهوم عام اصل ۱۲۲ و نیز نص بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی که استیضاح رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی قابل طرح می‌داند، سازوکار پاسخگویی رئیس جمهور در مورد صلاحیت عام اصل ۱۲۶ در قالب نظارت سیاسی اصول ۸۹ و ۱۲۲ خواهد بود و ارتباطی با اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ نخواهد داشت.

در پایان، در خصوص تحلیل مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶، باید توجه داشت که مسئولیت رئیس جمهور مذکور در اصل ۱۲۶ در ارتباط مستقیم با اصل ۱۳۴ قانون اساسی است. اصل ۱۳۴ مقرر می‌دارد: «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور



است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند...». در واقع، «مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ در ادامه همان وظیفه خط مشی و اعلام سیاستی است که به رئیس جمهور در اصل ۱۳۴ داده می‌شود، اینها ابزار آن کار هستند...»<sup>۱</sup> تفاوتی که اصل ۱۲۶ به لحاظ محتوایی با اصل ۱۳۴ می‌باید فقدان همکاری با وزیران در امور بودجه و برنامه‌ریزی و امور اداری و استخدامی است. با توجه به موارد فوق، شاید بهتر می‌بود که اصل ۱۲۶ پیش از اصل ۱۳۴ مطرح شود اما در شورای بازنگری به دنبال حذف اصل ۱۲۶ پیشین متن فعلی جایگزین آن شد.

در صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مفهوم این مسئولیت مستقیم مورد بحث قرار گرفته است که از دو جنبه می‌توان آن را بررسی نمود. نخست اینکه چرا قید «مستقیماً» ذکر شده است؟ از مذاکرات اعضای شورای بازنگری چنین برمی‌آید که منظور تفکیک مسئولیت رئیس جمهور در مورد سایر وزارتخانه‌ها و مسئولیت مذکور در اصل ۱۲۶ است.<sup>۲</sup> دوم اینکه آیا منظور این است که رئیس جمهور اداره را هم باید مستقیماً بر عهده داشته باشد یا می‌تواند دیگری را نیز تعیین کند؟ به نظر می‌رسد که معنای «مستقیماً» عدم امکان تعیین دیگری نیست زیرا اداره با مسئولیت تفاوت دارد.<sup>۳</sup> بنابراین، منظور از قید «مستقیماً» در اصل ۱۲۶ نظارت رئیس جمهور در سازوکاری متفاوت با اصل ۱۳۴ و نظارت بر هر یک از وزیران است و مدیریت رئیس جمهور قابل تفویض نیز می‌باشد.

به عنوان نتیجه بحث باید گفت که به نظر می‌رسد که واژه «مسئولیت» مذکور در اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به معنای صلاحیت عام و شخصی رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور باشد. این صلاحیت

<sup>۱</sup> صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج. ۳، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۱۶۶۸.

<sup>۲</sup> همان، ص ۱۶۷۰.

<sup>۳</sup> همان، ص ۱۶۶۹.



عام تشریفاتی نیست و متضمن صلاحیت وضع مقررات اجرایی لازم، پیشنهاد تغییر در این امور، اجرا و نظارت می‌باشد. اعمال صلاحیت مذکور در اصل ۱۲۶ متضمن صدور دستورالعمل‌ها و ضوابطی است که در چارچوب اصل ۱۳۸ قانون اساسی قرار نمی‌گیرد زیرا ماهیت وضع مقررات اجرایی ندارد و تنها در قالب تصمیمات رئیس جمهور قابل توصیف هستند. بدیهی است که این صلاحیت عام پاسخگویی در مقابل مجلس شورای اسلامی را نیز برای رئیس جمهور به دنبال خواهد داشت که بر طبق اصول ۸۹ و ۱۲۲ انجام می‌گیرد. نوع صلاحیت عام رئیس جمهور نیز صلاحیت مستقیم است بدین معنا که رئیس جمهور بر این امور نظارت و مدیریت دارد، نظارتی که متفاوت با نظارت بر وزارتخانه‌هاست.

**۵. بررسی مفاهیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی**  
قوه مجریه به عنوان رکن اجرایی نظام سیاسی کشور دو وظیفه بسیار مهم بر عهده دارد که عبارت است از تدوین لوایح قانونی و تنظیم خط مشی دولت برای تقدیم به مجلس، و مدیریت دستگاه اجرایی دولت و سازماندهی کارکنان و مأموران اجرای قوانین.<sup>۱</sup> وظیفه دوم در واقع کارکرد اصلی قوه مجریه محسوب می‌شود که در راستای ایفای این وظیفه باید اقدام به برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، ساماندهی امور اداری و ایجاد تشکیلات سازمانی لازم نماید. بدین منظور در اغلب کشورهای جهان، به دلیل آشنایی و تخصص قوه مجریه با مسائل عملی اداری، مسئولیت برنامه‌ریزی و سازماندهی امور اداری عمومی بر عهده این قوه نهاده می‌شود و این دستگاه اقدام به برنامه‌ریزی اداری از جمله پیشنهاد ایجاد ساختارهای اداری، اصلاح در این ساختارها و تسهیل و بهبود امور اجرایی می‌کند. در ایران نیز این وظیفه مهم بر عهده قوه مجریه با مسئولیت شخص رئیس جمهور نهاده شده است. طبق اصل مزبور «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد».

<sup>۱</sup> بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد ۱، تهران، انتشار، ۱۳۸۴، ص ۱۲۵.



با این حال در خصوص ماهیت وظیفه قوه مجریه در زمینه مدیریت اداری و بودجه-ریزی و معیارها و چهارچوب‌های کلی این وظیفه مسائل متعددی قابل طرح است. اینکه حدود صلاحیت دولت در تغییر و تحول در ساختار اداری و سازمانی تا کجاست و نحوه اعمال آن چگونه است؟ آیا اساساً این قوه می‌تواند اقدام به تأسیس سازمان‌های جدید اداری کند؟ صلاحیت دولت در امر بودجه‌ریزی و برنامه‌نویسی چیست و مجلس قانونگذاری تا چه اندازه و به چه شیوه‌هایی می‌تواند در خصوص مسائل اداری و بودجه‌ریزی دخالت کند؟

با آنکه اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به صراحت رئیس‌جمهور را مسئول امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور اعلام می‌کند؛ با این حال این وظیفه اساسی به دلیل گستردگی ابعاد آن، نیاز به تفصیل بیشتری دارد و از این لحاظ، اختیارات رئیس‌جمهور در راستای اجرای این اصل، می‌باید در یک قانون عادی (مثلاً قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری) به تفصیل تشریح شود که تا کنون صورت نگرفته است. با این حال قوانین پراکنده‌ای که در این زمینه به تصویب رسیده است می‌توانند تا حدودی وظایف برنامه‌ریزی، بودجه‌ای و اداری رئیس‌جمهور را مشخص کنند. در این بخش به بررسی ارکان این اصل مهم قانون اساسی در حوزه حقوق اساسی و اداری می‌پردازیم.

#### ۵-۱. امور برنامه و بودجه

مدیریت امور برنامه و بودجه از همان دوران اولیه شکل‌گیری آن در کشور، در حوزه تخصصی دولت قرار گرفته است. سازمان برنامه و بودجه به موجب ماده ۴ قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱/۱۲/۱۰) در قالب یک مؤسسه دولتی به منظور مدیریت برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت ایجاد شده بود و به عنوان نهاد تخصصی برنامه‌نویس و بودجه‌ریز قوه مجریه زیر نظر نخست‌وزیری (بعدها ریاست جمهوری) فعالیت می‌کرد. به موجب ماده ۵ قانون مذکور شماری از وظایف و اختیارات این سازمان عبارت بودند از:





- «۱- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی؛
- ۲- تهیه برنامه درازمدت با تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد؛
- ۳- تهیه برنامه عمرانی پنج ساله؛
- ۴- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد؛
- ۵- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور؛
- ۶- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها؛
- ۷- هماهنگ‌کردن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور.»

این ماده به صراحت وظایف و اختیارات اساسی در زمینه مدیریت امور برنامه و بودجه را مشخص می‌کند و با توجه به اختیارات مذکور در این ماده، می‌توان گفت که امر تهیه برنامه‌ها، تنظیم بودجه و نظارت بر اجرای آنها به عنوان یک امر تخصصی و فنی در حیطه صلاحیت قوه مجریه قرار گرفته و صلاحیت ابتکار عمل در این زمینه‌ها در درجه اول با دولت است. مقام قانونگذار نیز با توجه به تخصصی بودن امر برنامه‌نویسی و بودجه‌ریزی یک سازمان تخصصی را برای مدیریت این امر مهم عمومی به قوه مجریه اختصاص داده است. در این بخش به تفکیک به بررسی امور برنامه و بودجه پرداخته می‌شود.

#### ۵-۱-۱. امور برنامه

برنامه‌ریزی یکی از وظایف تخصصی دولت در انجام امور عمومی است و به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی یکی از وظایف مستقیم رئیس جمهور تلقی می‌شود. با وجود اهمیت برنامه‌ریزی برای اداره امور عمومی، تعاریف و تفاسیر قانونی روشنی از این عبارت در نظام حقوق اساسی ایران به عمل نیامده و پاره‌ای ابهام‌ها و سؤال‌هایی در خصوص معنا، کاربرد و صلاحیت برنامه‌ریزی وجود دارد بدین ترتیب که منظور از عبارت برنامه چیست و شامل چه نوع برنامه‌هایی می‌شود؟ منظور از عبارت "رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه [...] را مستقیماً بر عهده دارد" مندرج در اصل ۱۲۶



چیست؟ آیا رئیس جمهور باید شخصاً یا توسط سازمان‌های داخلی قوه مجریه باید اقدام به برنامه‌ریزی کند؟ تفاسیری که از این عبارت ارایه شده چیست؟ بدین منظور ابتدا به بررسی تعاریف قانونی این عبارت پرداخته و سپس به پیشینه تاریخی تصویب این اصل در قانون اساسی استناد می‌کنیم.

#### ۵-۱-۱-۱. عبارت برنامه در قانون اساسی

اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهور را مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه اعلام کرده است که می‌تواند این وظیفه را به دیگری واگذار کند. اصل ۱۳۴ نیز ریاست هیأت وزیران را بر عهده رئیس جمهور می‌گذارد که با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. با این حال تعریفی از عبارت "امور برنامه" در این قانون ارایه نشده است.

در خصوص مسئول اصل امور برنامه و بودجه، اصل ۱۲۶ به صراحت عنوان می‌دارد که رئیس جمهور می‌تواند مسئولیت امور برنامه و بودجه را به دیگری واگذار کند که به معنای تفویض اختیار است اما از آنجا که این وظیفه جزء وظایف اصلی رئیس جمهور است، این تفویض اختیار باعث سلب مسئولیت از شخص رئیس جمهور نمی‌شود. بند ۳ اصل ۱۷۶ نیز در مقام ذکر اعضای شورای عالی امنیت ملی، دلیلی مبنی بر این اظهار ارایه می‌دهد که مسئول امور برنامه و بودجه می‌تواند فردی غیر از رئیس جمهور باشد، چرا که در بند ۳ این اصل یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی "مسئول امور برنامه و بودجه" ذکر شده است و در بند ۱ این اصل رئیس جمهور یکی از اعضای شورا معرفی شده است بنابراین مشخص می‌شود که مسئول امور برنامه و بودجه شخصی جدا از رئیس جمهور است.

### معاونت کفیات

#### ۵-۱-۱-۲. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

نویسندگان قانون اساسی بیشتر معنای برنامه و خط‌مشی دولت را در نظر داشته‌اند و به مفهوم برنامه‌های عمرانی و زمانمند اشاره‌ای نداشتند.



### ۵-۱-۱-۳. در قوانین عادی

به طور کلی قوانین عادی به ندرت به تعریف و تبسیط عبارت "برنامه" پرداخته‌اند و با مراجعه به این قوانین محدود می‌توان دو مفهوم از این عبارت استنباط کرد. نخست مفهوم برنامه‌های عمرانی کوتاه مدت و بلند مدت زمانمند و دوم برنامه و خط‌مشی داخلی هیأت وزیران.

**الف)** قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱/۱۲/۱۰) نخستین قانونی است که تعریفی نسبتاً روشن از عبارت "برنامه" ارائه می‌دهد. در این قانون سه نوع "برنامه" پیش‌بینی شده است که مفهوم برنامه‌های توسعه‌ای را مد نظر قرار می‌دهد:

بند ۲ ماده ۱ این قانون "برنامه درازمدت" را برنامه‌ای می‌داند که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره ده ساله یا طولانی‌تر به عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج ساله پیش‌بینی می‌شود.

بند ۳ این ماده "برنامه عمرانی پنج ساله" را برنامه‌ای تعریف می‌کند که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد.

بند ۴ این ماده "برنامه سالانه" را برنامه عملیات اجرایی دولت می‌داند که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج ساله هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود.

ماده ۱۳ این قانون کلیه دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند تا برنامه سالانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان برنامه و بودجه ارسال دارند.



علیرغم تصریح به سه نوع از برنامه در این قانون، در عمل برنامه‌های عمرانی پنج ساله به‌ویژه در دوران بعد از انقلاب اسلامی معمول بوده و مواردی از تهیه لایحه برنامه‌های دراز مدت و سالانه توسط هیأت دولت و تصویب آن در مجلس شورا در دسترس نیست. بلکه به نظر می‌رسد با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهیه و تصویب برنامه‌های دراز مدت تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام از حیث صلاحیت دولت خارج و در اختیار این مجمع قرار گرفته است.

ب) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (۱۳۷۹/۱/۲۰) نیز دو مفهوم برای عبارت "برنامه" به کار برده است. مفهوم اول همان عبارت مندرج در اصل ۱۳۴ یعنی برنامه و خط‌مشی هیأت دولت است. این قانون در مبحث اول فصل دوم تحت عنوان نحوه بررسی و رأی اعتماد به هیأت وزیران، نحوه ارایه برنامه دولت جدید به مجلس و بررسی آن توسط نمایندگان را مقرر می‌دارد. به موجب ماده ۱۸۸ این قانون «رئیس جمهور، ظرف دو هفته پس از انجام مراسم تحلیف و یا بعد از استعفاء یا سقوط دولت، کتباً اسامی هیأت وزیران را به‌همراه شرح حال هر یک از وزیران و برنامه دولت تسلیم مجلس می‌نماید». اما مفهوم دوم از عبارت "برنامه" به معنای برنامه‌های پنج ساله در مبحث چهارم فصل دوم این قانون تحت عنوان نحوه بررسی برنامه و بودجه سالیانه کل کشور مقرر شده است. به موجب ماده ۲۱۳، «به منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور [...] پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق [...] تشکیل می‌گردد».

با آنکه اصل ۱۳۴ یکی از وظایف مهم رئیس جمهور را تعیین برنامه و خط‌مشی دولت با همکاری وزرا مقرر کرده است، اما سازوکارهای قانونی مناسبی برای تبیین این وظیفه مهم، ارایه تعریفی روشن از مفهوم "برنامه و خط‌مشی دولت"، تعیین حوزه‌های برنامه‌ریزی و نحوه تهیه و اجرای آن تدبیر نشده است. به همین دلیل دولت در تعیین صلاحیت خود در امر برنامه‌ریزی ممکن است با مشکلاتی روبه‌رو شود از جمله اینکه آیا دولت باید تمام برنامه‌های خود را برای تصویب به مجلس ارسال کند و یا منظور فقط برنامه‌های پنج ساله و سالانه مندرج در ماده ۱ قانون برنامه و بودجه است؟ با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در خصوص اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ که



هدف تمرکز مدیریت در قوه مجریه را مد نظر داشته است، به نظر می‌رسد منظور از عبارت "برنامه و خط‌مشی دولت" مذکور در اصل ۱۳۴، بیشتر ناظر بر برنامه داخلی دولت در جهت انجام وظایف قانونی قوه مجریه است، چرا که اولاً این اصل در مقام تشریح وظایف رئیس‌جمهور و هیأت دولت است و دیگر اینکه در این اصل هیأت دولت ملزم به ارایه برنامه‌ها و خط‌مشی خود به مجلس شورا برای تصویب نشده است و فقط در مورد برنامه‌های مذکور در قانون برنامه و بودجه یعنی برنامه‌های پنج‌ساله و نیز برنامه‌های مندرج در ماده ۱۸۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس یعنی برنامه دولت جدید است که دولت باید برنامه‌های خود را به مجلس ارایه نماید.

#### ۵-۱-۲. امور بودجه

تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور اصولاً باید در اختیار قوه مجریه باشد و در اغلب نظام‌های حقوق اساسی نیز این وظیفه بر عهده دولت قرار می‌گیرد که حداقل دو دلیل عمده برای این امر می‌توان برشمرد:<sup>۱</sup> نخست اینکه به لحاظ سیاسی، بودجه سالانه کشور، اصلی‌ترین ابزار مالی دولت و منعکس‌کننده فعالیت‌های دولت به صورت کمی است. دوم اینکه امروزه به لحاظ فنی، امور بودجه به اندازه‌ای پیچیده، میان‌رشته‌ای و علمی شده است که تهیه و تنظیم آن تنها از عهده نهادی تخصصی و حرفه‌ای یعنی دولت و نهادهای بودجه‌ریز آن برمی‌آید نه از عهده مجلس قانونگذار که از تخصص لازم برای این امر برخوردار نیست. نهایت آنکه مجلس تنها می‌تواند به مشورت و ارایه نقطه نظرات خود به دولت در فرایند تهیه بودجه پردازد.

در ایران به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». به موجب ماده ۱۱ قانون برنامه و بودجه «بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می‌شود» و به موجب ماده ۱ قانون

<sup>۱</sup> قاضی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۵۱۷.



محاسبات (۱۳۶۶/۶/۱) نیز «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود».

پس بودجه برنامه مالی دولت برای محقق ساختن اهداف قانونی خود است که تهیه و ابتکار آن را در چهارچوب خط‌مشی‌های کلی و قوانین جاری کشور بر عهده دارد. طبیعی است که تصویب بودجه پیشنهادی بر عهده مجلس شورا و نظارت بر اجرای آن بر عهده دیوان محاسبات قرار می‌گیرد و نهایتاً چنانچه مجلس نکته‌نظراتی در خصوص نحوه تهیه بودجه و مفاد آن داشته باشد، باید پیش از آغاز فرایند بودجه‌ریزی به اطلاع دولت برساند. ارایه نکته‌نظرات مجلس در خصوص بودجه سالانه به دولت پیش از آغاز یا در حین فرایند بودجه‌ریزی، به دولت کمک می‌کند تا دیدگاه‌های نمایندگان مجلس را مد نظر قرار داده و بتواند لایحه بودجه مرضی‌الطرفینی تهیه کند که با کمترین مشکل در مجلس به تصویب نهایی برسد. با این حال تا کنون سازوکار قانونی مناسبی برای ایجاد همکاری مجلس و دولت در فرایند تهیه بودجه اندیشیده نشده و به همین دلیل معمولاً لایحه بودجه در عمل، توسط دولت و بدون کسب نظر نمایندگان مجلس تهیه می‌شود و هنگام ارسال به مجلس برای تصویب، نمایندگان می‌توانند اصلاحات اساسی در متن لایحه به عمل آورند به نحوی که ممکن است مغایر اهداف دولت در تهیه و تنظیم بودجه باشد.

با وجود آنکه قانون اساسی صلاحیت تهیه بودجه را به دولت می‌سپارد، اما نه در این قانون و نه در دیگر قوانین عادی، موازین و چهارچوب‌های مشخصی برای همکاری دولت و مجلس در تهیه بودجه و تعیین محدوده صلاحیت هر یک تعیین نشده است و مواد ۲۲۴ و ۲۲۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس که در مقام تعیین نحوه تصویب بودجه سالانه کشور مقرر شده، فقط به ذکر نحوه بررسی و تصویب قانون بودجه در مجلس می‌پردازد و جزئیات دیگری در خصوص نقش مجلس در فرایند تهیه و تصویب بودجه مانند صلاحیت مجلس در تغییر و اصلاح مفاد بودجه و نحوه همکاری یا مداخله آن در فرایند تهیه بودجه ذکر نکرده است. به دلیل این خلاء قانونی، مجلس شورا در عمل می-



تواند هر گونه تغییری را که لازم می‌داند، بدون توجه به ملاحظات دولت در تنظیم بودجه، در متن لایحه بودجه اعمال کند.

با این حال شورای نگهبان صرفاً در یکی از آراء خود، صراحتاً بر استقلال عمل دولت در تهیه بودجه و منع قانون اساسی سلب اختیارات این نهاد در این خصوص تأکید کرده است بدین ترتیب که ماده ۲ "شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن" مقرر داشته بود که بودجه مجمع به تفکیک برنامه و مواد هزینه و سیله امور مالی مجمع تهیه و پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد".

شورای نگهبان به موجب نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ این لایحه را مغایر با اصل ۵۲ شناخت: "نظر به اینکه طبق ماده ۲، بودجه مجمع پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و نظر به این که این امر سالب اختیار دولت مقرر در اصل ۵۲ می‌باشد، ماده مذکور خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داده شد".<sup>۱</sup>

#### ۵-۲. امور اداری و استخدامی

بر طبق اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب قواعد حقوقی، قانون اساسی و سپس قوانین مصوب مجلس صلاحیت قوه مجریه را در برنامه‌ریزی اداری مشخص می‌کند و کلیه اقدام‌های این قوه در جهت برنامه‌ریزی اداری و مدیریت امور عمومی باید مبتنی بر این قوانین باشد. این اختیار قوه مجریه به ویژه در نظام‌های پارلمانی یا نیمه ریاستی محدود به اراده مجلس قانونگذار به عنوان منتخب مردم و نماد اولیه قدرت آنها است. به دلیل اهمیت تأسیس تشکیلات اداری جدید از لحاظ ایجاد یک نظم حقوقی جدید، توسعه دیوانسالاری و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی آن؛ معمولاً صلاحیت این اقدام در حوزه اختیارات مجلس قرار می‌گیرد و قوه مجریه صرفاً به تدوین، تنظیم و اصلاح ساختار داخلی این تشکیلات مبادرت می‌کند.

<sup>۱</sup> مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، منبع پیشین، ص ۸۴۳.



در جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یک نظام نیمه ریاستی، یکی از وظایف دولت به موجب قانون اساسی «حذف تشکیلات غیر ضرور» (اصل ۳ قانون اساسی) است و در همین راستا رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، بر طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئول مستقیم امور اداری و استخدامی و رئیس شورای عالی اداری موظف به اصلاح ساختار اداری کشور است. علاوه بر این، رئیس جمهور در مقام ریاست هیأت وزیران، هماهنگ کننده امور وزیران و عالی ترین مقام اداری کشور باید از اختیارات و سازوکارهای اجرایی لازم برای اعمال این مسئولیت مهم برخوردار باشد که در مجموعه قوانین عادی باید به تفصیل مشخص شود. نظر به اهمیت این وظیفه رئیس جمهور، «قانون الزام ارایه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۱۸ به تصویب مجلس رسید که ماده واحده آن مقرر می داشت: «به منظور دگرگونی بنیادی نظام اداری موجود مطابق با اهداف مقدس انقلاب اسلامی، از تاریخ تصویب این قانون به مدت حداکثر ۶ ماه دولت موظف است طبق بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی [...] و اصل ۱۳۳ قانون اساسی [...] طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی (وزارتخانه ها و سازمان ها) را مشخص کرده و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». با این حال اقدام مشخصی در راستای اجرایی کردن این قانون مهم از سوی دولت وقت صورت نگرفت.

با این حال تعدادی از قوانین و مقررات ایران مشخصاً برخی از مهمترین وظایف اداری قوه مجریه و به تبع آن رئیس جمهور را بیان می کنند که عبارتند از:

**اول:** قانون استخدام کشوری مصوب (۱۳۴۵/۳/۳۱) که می توان آن را در تفصیل وظایف رئیس جمهور مقرر در اصل ۱۲۶ مورد استفاده قرار داد. ماده ۱۰۳ این قانون مقرر می داشت: «به موجب این قانون به جای شورای عالی اداری کشور، سازمان امور اداری و استخدامی کشور وابسته به نخست وزیر [رئیس جمهور] تأسیس می شود.»

ماده ۱۰۴ نیز مقرر می داشت:

«وظایف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به قرار زیر است:

**الف)** در زمینه امور استخدامی:





مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مشمول این قانون؛  
دادن دستورهای لازم درباره نحوه اجرای مقررات و قوانین استخدامی کشور به منظور ایجاد هماهنگی؛  
رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین؛  
انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی و دادن پیشنهادهای و نظرات مشورتی به دولت؛  
اداره امور بازنشستگی مستخدمین رسمی و وظیفه بگیران؛  
اداره امور استخدامی مستخدمین آماده به خدمت؛  
اظهار نظر درباره مقررات استخدامی موسسات دولتی خارج از شمول این قانون.  
(ب) در زمینه امور تشکیلاتی و روش‌ها و تشریفات اداری:  
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی؛  
بررسی و پیشنهاد تفکیک وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی به منظور تمرکز امور مشابه در وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی ذی صلاحیت؛  
تجدید نظر در سازمان داخلی وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی مشمول این قانون؛  
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره حذف تشریفات زائد به منظور تسهیل و بهبود جریان کارها؛  
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره طرز تنظیم بودجه و روشهای حسابداری و ممیزی و خزانه‌داری و مقررات مالی و کارپردازی و انبارداری و بایگانی و سایر مسائل اداری؛  
ارزیابی کارایی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری به منظور ارشاد و راهنمایی آنها در جهت برقراری روش‌های صحیح اداری و اصول مدیریت و گزارش آن به نخست وزیر [رئیس جمهور]؛  
این ماده وظایف اداری و استخدامی رئیس جمهور را به عنوان مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و انتصاب روسای سازمان‌های برنامه و



بودجه و امور اداری و استخدامی سابق مشخص می‌کرد که تا زمان ادغام این دو سازمان در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سپس تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» مجری بود.

**دوم:** قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه<sup>۱</sup> به منظور اصلاح و ارتقای نظام اداری کشور اقدام به تأسیس نهادی به نام شورای عالی اداری کردند. این شورا به عنوان بازوی تصمیم‌گیر و هماهنگ‌کننده اداری رئیس‌جمهور، که مسئولیت مهم تدوین و اصلاح و برنامه‌ریزی اداری را مستقیماً بر عهده دارد، عمل می‌کند. بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹/۱/۱۷) وظایف این شورا را چنین مقرر می‌دارد:

- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز؛
- ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری؛
- ۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی؛
- ۴- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی؛
- ۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر؛

<sup>۱</sup> نک: بخش ۳۱ از پیوست قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰، ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب دی ماه ۱۳۸۴.



- ۶- اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه-های اجرایی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها؛
  - ۷- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارآیی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی؛
  - ۸- تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی؛
  - ۹- تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی اداری ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود؛
  - ۱۰- تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و جابجائی و تأمین ساختمان‌های اداری؛
  - ۱۱- تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح-های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد؛
  - ۱۲- تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرایی.»
- اصلاح ساختار اداری نیز یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت در امر مدیریت امور اداری و استخدامی است که مواد ۱۳۷ و ۱۳۹ «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ آن را به ترتیب زیر مقرر می‌دارند:
- ماده ۱۳۷: «الف- دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیر کارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه جانبه از فناوری-های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و



غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذریبط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد».

ماده ۱۳۹- «به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

**الف)** دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد سازمان‌ها و نهادها، موسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

**ب)** ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثناء با تایید هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی.

**ج)** ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و... در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثناء با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد. تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

**د)** بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیات وزیران می‌رسد....».

**سوم:** با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» به تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸، نظم جدیدی در نظام اداری کشور به وجود آمد. به موجب ماده ۱۲۷ این قانون، «قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵» منسوخ و مقررات جدیدی در خصوص تعیین وظایف شورای عالی اداری به ریاست شخص رئیس جمهور جایگزین آن شد که در فصل چهاردهم و طی مواد ۱۱۴ تا ۱۱۶ بیان شده است. ماده ۱۱۴ هدف از تشکیل شورای عالی



اداری را «ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظامهای استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روشهای انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش افزا، پاسخگو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار» مقرر کرده که مصوبات آن پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. ماده ۱۱۵ وظایف و اختیارات شورای یاد شده را به شرح زیر مقرر می‌کند:

۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی به استثناء دستگاههایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.

۲- تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاههای اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاههای اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.

۴- تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.

۵- بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاستهای مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چهارچوب سیاستهای کلان و قوانین مربوطه.

۶- بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارایه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون.

۷- بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقاء کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن، مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.

۸- تدوین مقررات لازم برای اجرا صحیح احکام این قانون.



۹- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای غیرضرور [...] .

۱۰- اصلاح و مهندسی مجدد سیستمها، روشها و رویه های مورد عمل در دستگاههای اجرایی [...] .

۱۱- تصویب طرحهای لازم برای ارتقاء بهره‌وری و کارآیی نیروی انسانی و مدیریت دستگاههای اجرایی.

۱۲- تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی. [...] .

**تبصره** - ایجاد هرگونه دستگاههای اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاههای ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.»

ماده ۱۱۶ این قانون با تأسیس شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی به ریاست رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (زیر نظر رئیس جمهور) وظایف آن را در بند (ب) به این شرح مقرر می‌دارد:

۱- بررسی و تصویب تعاریف و شرح وظایف رشته‌های شغلی؛

۲- بررسی و تصویب شرایط احراز رشته‌های شغلی و نحوه تخصیص آنها به طبقات جداول

حقوق؛

۳- بررسی و تصویب دستورالعملها و رویه‌هایی که به موجب این قانون در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد؛

۴- هماهنگی در اظهار نظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهام‌ها اداری و استخدامی دستگاههای اجرایی در اجرا مفاد این قانون؛

۵- ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون؛



۶- اتخاذ تصمیم در خصوص از کارافتادگی و فوت به سبب انجام وظیفه و سایر امور مربوط، برای کارمندانی که تابع صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند؛  
[...]

۹- سایر وظایفی که طبق قانون به عهده شورای امور اداری و استخدامی کشور بوده است با تأیید رئیس جمهور.

تصمیمات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور برای دستگاههای مشمول این قانون لازم الاجرا است.»

بدین ترتیب با توجه به مواد قانونی موجود می‌توان وظایف اداری و استخدامی رئیس جمهور را در راستای اجرای اصل ۱۲۶ به شرح زیر فهرست کرد:

۱- اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور و نظارت بر اجرای صحیح آنها؛

۲- اداره امور مستخدمین و بازنشستگان و رسیدگی به شکایات استخدامی؛

۳- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی؛

۴- بررسی و تهیه دستورالعملهای لازم درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی، تفکیک وظایف و تجدیدنظر در ساختار داخلی آنها؛

۵- ارزیابی کارآیی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری و حذف تشریفات زائد؛

۶- نوسازی، کارآمدسازی و متناسب سازی تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها؛

۷- اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از طریق ارایه لوایح قانونی مربوط به ادغام یا انحلال سازمان‌های موازی به مجلس؛

۸- بازنگاری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی.

ایجاد تشکیلات جدید اداری، انحلال و یا ادغام آنها نیز یکی از لوازم مدیریت امور اداری و استخدامی است که بنا بر اصل ۱۲۶ جزء اختیارات ریاست جمهوری است، اما در نظام حقوقی ایران، به موجب برخی قوانین مصوب مجلس، صلاحیت تأسیس و ایجاد تشکیلات جدید اداری منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است:



**الف)** ماده واحده «قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسات تابعه وزارتخانه‌ها» مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند که «تصویب و انجام هر گونه تغییر و اصلاح در اساسنامه موسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت ذیربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی بر عهده هیأت وزیران خواهد بود».

**ب)** تبصره ماده ۱ «قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳» مصوب ۱۳۸۶/۴/۶ مقرر می‌دارد: «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

**پ)** به موجب «استفساریه بند (الف) ماده ۱۳۹ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جزء (۱) بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۹ مجلس - «ادغام و انحلال دستگاههای اجرایی کشور موقوف به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد».

**ت)** با توجه به تأکید مجلس مبنی بر حفظ صلاحیت خود در تأسیس و انحلال سازمانها، «قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳» در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ به تصویب رسید که ماده ۱ آن مقرر می‌دارد:

«متن ذیل به عنوان تبصره به ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ الحاق می‌گردد:

تبصره هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».





ث) تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌کند: «ایجاد هرگونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.»

ج) قسمت اخیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.»

بنابراین، در خصوص ایجاد، انحلال یا ادغام دستگاه‌های اجرایی، حق ابتکار و تهیه لایحه پیشنهادی با دولت بوده و تصویب آن به عنوان قانون بر عهده مجلس شورا قرار دارد که این امر نیز مانند تهیه برنامه‌های بلند مدت و لایحه بودجه نیازمند ایجاد سازوکارهای مناسب برای همکاری اولیه دو قوه است.

با توجه به مطالب عنوان شده در خصوص مبانی وظایف و اختیارات برنامه‌ریزی، بودجه‌ای، اداری و استخدامی رئیس جمهور در پرتو اصل ۱۲۶ قانون اساسی و مواد مرتبط در قوانین عادی، می‌توان گفت رئیس جمهور مدیریت امور برنامه و بودجه و امور اداری کشور را از طریق ابتکار، برنامه‌ریزی و تدوین خط‌مشی‌های اجرایی، صدور دستورات راهبردی، نظارت بر حسن فرایند اداری و عملکرد مناسب دستگاه‌های دولتی و ارایه پیشنهادهای تقنینی لازم به مجلس در چهارچوب قانون اساسی و قوانین عادی جاری بر عهده دارد و در راستای انجام این وظیفه، می‌تواند اقدام به تهیه و تدوین لوایح قانونی راجع به برنامه‌های توسعه‌ای، تهیه بودجه کل کشور و پیشنهاد اعمال اصلاح در آن، ایجاد، ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات عمومی دولتی و تنظیم نظام استخدامی کشور با تصویب مجلس شورای اسلامی نماید. در مورد تهیه و تدوین ساختار داخلی و چارت سازمانی ادارات و اعمال تغییر و تجدیدنظر در آن، قوه مجریه به ریاست رئیس جمهور مجاز به اقدام مستقل در این زمینه می‌باشد. به عبارت دیگر اختیارات رئیس جمهور صرفاً محدود به تهیه و اصلاح ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی و ارایه پیش‌نویس بودجه کل کشور است و در نهایت چنانچه تشکیل یک دستگاه اجرایی را ضروری تشخیص دهد، یا اعمال اصلاحاتی را بودجه کشور یا ساختار اداری لازم بداند، با توجه به اختیار خود در زمینه ارایه لوایح قانونی به مجلس، می‌تواند درخواست‌های خود را طی لایحه‌ای به مجلس پیشنهاد کند. این به دلیل



محدودیت‌های ناشی از اصل حاکمیت قانون و تفکیک قوا است که بر عملکرد رئیس جمهور و دولت اعمال می‌شود.

تأکید بر صلاحیت انحصاری مجلس در تصویب لوایح دولت، به دلیل جایگاه قانونگذاری مجلس و اختیار آن مبنی بر تقنین در تمام زمینه‌ها (اصل ۷۱) است و به موجب قاعده تصریح در صلاحیت در حقوق عمومی، اگر تحولی در نظام حقوقی لازم تشخیص داده شود که برای عموم ایجاد حق و تکلیف می‌کند، اجازه تأسیس آن به قوه مجریه، لزوماً توسط مجلس طی یک مصوبه قانونی داده خواهد شد. با توجه به ضرورت اصلاح در ساختار داخلی دستگاه‌های دولتی و منع گسترش دستگاه‌های اجرایی در سال‌های اخیر، این گرایش در هر دو نهاد مجلس و دولت به وجود آمده است که تأسیس، اصلاح و انحلال سازمان‌ها در چهارچوب یک نظم حقوقی منطقی صورت گیرد. به این دلیل مجلس در صدد اعمال نظارت خود بر تأسیس یا انحلال سازمان‌ها و الزام دولت به کسب اجازه در این موارد برآمده است.

با توجه به اهمیت مفاد اصل ۱۲۶ قانون اساسی و لزوم تصریح و تفصیل وظایف اداری ریاست جمهوری، و نیز با توجه به داشتن خلاء یا نارسا بودن قوانین و مقررات جاری در خصوص تبیین این مسأله مهم، پیشنهاد می‌شود تا لایحه قانونی جهت تبیین اختیارات برنامه‌نویسی، بودجه‌ریزی، اداری و استخدامی ریاست جمهوری تهیه و تقدیم مجلس شود.

#### ۶. مطالعه تطبیقی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی

در این گزارش به اختصار به بررسی تطبیقی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی ایران با برخی قوانین اساسی کشورهای دنیا پرداخته ایم. این مطالعه با بررسی قوانین اساسی مدل، حکایت از این امر دارد که در هیچ یک از قوانین اساسی دنیا معادل دقیق و مشخص و متناظری برای اصل مزبور وجود ندارد. ولی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی یعنی «مسئولیت برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی» که مستقیماً بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است، حکایت از اهمیت این امور کلان در قوه مجریه می‌نماید که قوانین اساسی دنیا متعرض آن شده و تدوین امور اجرایی بودجه را به هیأت دولت و یا



رئیس دولت واگذار نموده اند. برنامه نیز حکایت از برنامه به معنی عام آن است که شامل برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دولت است. با نگاهی به این مباحث و تطبیق آن با محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی در این خصوص می توان به نکات و نتایج ذیل دست یافت.

#### ۶-۱. مسئولیت مستقیم دولت در تنظیم بودجه

تهیه و تنظیم بودجه اساساً وظیفه عمده دولت است. قوانین اساسی دنیا در بیان مسئولیت تنظیم بودجه آن را بر عهده رکن اجرایی نهاده اند. بنابراین مطابق رویکرد کلی قوانین اساسی دنیا، در تنظیم بودجه و نحوه بودجه ریزی و مسائل فنی آن دولت صلاحیت تام دارد. با اینحال در قوانین اساسی به جای تأکید بر شخص رئیس جمهور به صورت کلی از «دولت» یا هیأت وزیران نام برده شده است که مسئولیت تنظیم بودجه را دارد. در فنلاند لایحه بودجه را دولت تنظیم می کند ولی در عین حال تصویب اصول حاکم بر بودجه و تنظیم آن و همچنین اصلاح و ابطال آنها بر عهده پارلمان است. اصول ۸۴، ۸۳، ۶۵)، در کشور آلبانی به موجب قانون اساسی (اصل ۱۵۸) نخست وزیر به نمایندگی از هیأت وزیران پیش نویس قانون بودجه را تهیه و تنظیم می کند. با اینحال بموجب اصول ۱۵۹ و ۱۶۰ قانون اساسی این کشور اصول و فرایندهای تهیه پیش نویس بودجه و اجرای آن تنها توسط قانون تعیین می گردد و هر گونه اصلاحات یا تغییر در پیش نویس تدوین شده تابع آیین نامه های تهیه و تنظیم بودجه است.<sup>۱</sup> در اسپانیا تهیه بودجه بر عهده دولت (اصل ۱۳۴)، در رومانی شورای وزیران رومانی (اصول ۷۰ و ۴۹) و در سایر کشورها نیز اساساً رکن اجرایی وظیفه تنظیم و تهیه بودجه را بر عهده دارد.

#### ۶-۲. مفهوم برنامه: برنامه سیاسی دولت یا نخست وزیر

با توجه به سابقه تاریخی اصل ۱۲۶ قانون اساسی ایران باید توجه نماییم که اصولاً دولت بویژه در آندسته از دولتهایی که قوه مجریه دو رکنی است (نخست وزیر و رئیس

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Albania. Text approved by referendum on 22 November 1998 and amended on 13 January 2007. [http://www.osce.org/documents/pia/1998/11/4321\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pia/1998/11/4321_en.pdf).



جمهور) مسئولیت مستقیم تنظیم برنامه سیاسی و اجتماعی و همچنین بودجه را، دولت بر عهده دارد. اصل ۷۵ قانون اساسی تاجیکستان در این خصوص مقرر می نماید که « دولت برنامه های اقتصادی و اجتماعی و لوایح بودجه را جهت تصویب به مجلس ارایه می نماید». در الجزایر رئیس دولت علاوه بر معرفی اعضای دولت «برنامه های» خود را به هیأت وزیران تقدیم می نماید. (اصل ۷۹) در قانون اساسی آلبانی تنها صحبت از برنامه سیاسی نخست وزیر<sup>۱</sup> شده است که وی موظف است ظرف مهلت ۱۰ روز آن را به هیأت وزیران و در چارچوب اصول ۱۰۴، ۹۶ و ۱۰۶ قانون اساسی تقدیم نماید. در کویت سخن از برنامه کابینه (اصل ۹۸)، در مراکش برنامه اجرایی نخست وزیر (اصل ۶۰)، در فرانسه خط مشی عملی اقتصادی و اجتماعی دولت (اصل ۳۴ و ۴۹) و در اسپانیا برنامه ریزی دولتی (اصل ۱۳۱) است و به همین منوال در قوانین اساسی مختلف بر این امر تأکید گردیده است.

#### ۷. نتیجه

به عنوان نتیجه باید گفت که تأکید قوانین اساسی دنیا بر تهیه برنامه و بودجه توسط دولت و تعیین مسئولیت در برابر آن برای رئیس دولت، نشان از اهمیت امر فرابخشی و کلان «برنامه ریزی» و «بودجه ریزی» برای دولت دارد. این مسئله بویژه در کشورهایی که قوه مجریه در آنها دو رکنی است (مانند قوه مجریه ما که قبل از بازنگری) اهمیت دارد. یعنی در آن باید نخست وزیر برنامه خود را تقدیم رئیس جمهور، هیأت وزیران و پارلمان نماید. به همین دلیل در ایران نیز ریشه بحث برنامه و بودجه را باید در تحولات این اصل قانون اساسی قبل و بعد از بازنگری جستجو کرد.

معاونت کفیات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<sup>۱</sup> Political program



## گفتار سوم:

### اصل ۱۳۸ قانون اساسی و صلاحیت آیین نامه نویسی قوه مجریه

#### چکیده

این نوشتار اصل ۱۳۸ قانون اساسی را تنها از منظر تفکیک مرزهای اجرا و تقنین مورد تحلیل قرار می دهد. سؤال محوری این است که اصل ۱۳۸ قانون اساسی حاوی چه پیامی در این زمینه است؟ آیا واگذاری صلاحیت تصویب آیین نامه و تصویب نامه به قوه مجریه به معنای نوعی واگذاری صلاحیت امر اجرا و انتزاع آن از قلمرو تقنین است؟ یا امر آیین نامه سازی ماهیتاً امری تقنینی است که بنابر ضرورت ها و مصلحت-هایی به قوه مجریه واگذار شده است. آیا عبارات قانون اساسی به ویژه آنجا که بر حوزه های آیین نامه سازی یعنی «انجام وظایف اداری»، «تأمین اجرای قانون» و «تنظیم سازمان های اداری» تأکید دارد، می تواند به معنای ارایه معیاری در جهت تفکیک امر اجرا از تقنین به کار آید. در این نوشتار سعی نموده ایم به اختصار اصل ۱۳۸ قانون اساسی را تنها از این منظر با نگاهی تطبیقی و تحلیلی بررسی و ارزیابی نماییم.

#### ۱. مقدمه

درک مرز امر اجرا و تقنین در تمثیل سهل و ممتنع ذیل نهفته است که «بدیهی است اگر بگوییم، یک نماینده مجلس نمی تواند نقش یک نامه رسان یا پستیچی را ایفا کند. اما می تواند آیین عملکرد پستیچی را تعیین نماید.» اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران یک پیام محوری دارد و آن اینکه مجوز صلاحیت آیین نامه سازی را به دولت اعطا می کند. به موجب این اصل «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیر یا مأمور تدوین آیین نامه اجرایی قوانین می شود هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد، هر یک از



وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستند.»

در این خصوص بحث‌های شایسته و مکفی در کتب و مقالات پیرامون اصل ۱۳۸ قانون اساسی شده است. مبنای این صلاحیت، حدود و اقسام آن، همچنین کنترل قضایی بر صلاحیت آیین‌نامه‌سازی از مهمترین مباحثی است که درباره این اصل بررسی و ارایه شده است. بنابراین فارغ از این مباحث، این پژوهش تنها به دنبال تحلیل این اصل از منظر مباحث مرتبط با مرز میان تقنین و اجرا است. تحلیل برد حقوقی این اصل و ارایه معیاری جهت تعیین امر اجرایی از تقنین سؤالی است که پیرامون این اصل مطرح است. مسئله اساسی این است که آیا امر آیین‌نامه‌سازی از سوی قوه مجریه ماهیتاً امری تقنینی به حساب می‌آید یا امری اداری؟ منظور از سه اصطلاح «انجام وظایف اداری» «تأمین اجرای قوانین» و «تنظیم سازمان‌های اداری» مقرر در اصل ۱۳۸ چیست؟ پیام نخستین اصل ۱۳۸ قانون اساسی این است که در حقیقت قانونگذار اساسی با درک موضوعات مبتلا به قوه مجریه اساساً صلاحیت تنظیم و تمشیت امور مربوط به انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان‌های اداری را به دولت واگذار نموده است. این سه موضوع نمونه‌های امری محسوب می‌شوند که به دلایل مختلف فنی، سیاسی و اداری، قوه مقننه خود را در آن موضوعات صالح به دخالت نمی‌بیند. اما در این خصوص همواره نزاع‌های چندی نیز چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی میان حقوقدانان و دولتمردان و قوه مقننه وجود داشته و دارد.



## ۲. مبانی نظری صلاحیت های تقنینی و اجرایی

در خصوص مبانی قلمرو صلاحیت تقنینی و اجرایی دیدگاه های مختلفی وجود دارد. فراز و نشیب این رویکردها و تأثیر آن بر صورت بندی نظام حقوقی را می توان در برهه هایی از تاریخ سیاسی و حقوقی برخی از کشورها نظیر فرانسه و ایالات متحده مشاهده نمود. این تحولات بیش از هر چیز حکایت از این امر می نماید که تا چه اندازه مسائل حقوقی میان قوای مجریه و مقننه محاط در مسائل بنیادین امر سیاست است. به عبارت دقیق تر این وقایع به ما خواهند گفت که تفکیک مرزهای تقنین یا اجرا در نقاط خاکستری موضوعی کاملاً غیر حقوقی است. در این خصوص می توان از دو دکتربین « حکومت مجلس » و « توان مند سازی قوه مجریه » یاد نمود.

### ۲-۱. دکتربین حکومت مجلس

این دکتربین بر این امر تأکید دارد که قوه مقننه اساساً قوه ای است حداکثری و بر مبانی صلاحیت های «تقنینی» و «نظارتی» خود می تواند، یا باید بتواند و وظایف سایر قوا را نیز تحت تأثیر قرار دهد. در این دکتربین مجلس در رأس امور بوده و می تواند در کلیه امور مداخله و حتی تنظیم و تمشیت آنها را نیز بر عهده بگیرد. در حقوق فرانسه در سراسر دوران پس از انقلاب کبیر فرانسه ما شاهد رویارویی دو دکتربین بودیم. دکتربین نخست که بیشتر از سوی احزاب چپ مطرح می گردید، و ضرورت وجود یک مجلس قانونگذار دمکراتیک و تمام عیار را مطرح می نمود. (دکتربین حکومت مجلس)<sup>۱</sup> در برخی از دوره ها در فرانسه که این برداشت از وظایف پارلمان می شد این اندیشه منجر به محدود شدن قوه مجریه و به تبع آن قلمرو امور اجرایی می شد.<sup>۲</sup> در این نظریه اساساً صلاحیت آیین نامه سازی امری تقنینی محسوب می شود که شیوه ای مشروط و موقت به قوه مجریه اعطا گردیده است. طبعاً هر جا که پارلمان صلاح می دید می توانست این صلاحیت آیین نامه سازی را محدود نموده، آن را ابطال یا اصلاح نماید.

<sup>۱</sup> Gouvernement d'assemblée

<sup>۲</sup> Arnaud Le Pillouer «La notion de « régime d'assemblée et les origines de la classification des régimes politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2/2004 (n° 58), p. 308.



دغدغه نخستین دکتربین حکومت مجلس در فرانسه نیز حقوق و آزادی های بنیادین و اصول دموکراتیکی بود که قوه مقننه را در رأس نظام فرانسوی جای می داد. این امر به نوبه خود منجر به ایجاد و تضمین خود مختاری های محلی، آزادی فردی و مطبوعات و غیر مذهبی کردن نظام دولتی شد. در ایران در حال حاضر این برداشت بویژه از سوی مجلس غلبه دارد و اصول قانون اساسی بویژه اصل هفتاد و یکم قانون اساسی نیز این نظریه و این برداشت را تقویت می نماید.

## ۲-۲. دکتربین توانمند سازی قوه مجریه

در مقابل دکتربین حکومت مجلس دولت ها به دنبال ایجاد و حمایت از دکتربینی هستند که جهت ایجاد نظم و وحدت ملی ضروری بود. این دکتربین می خواهد نظام پارلمانی را از درون به سمت یک قوه مجریه نیرومند هدایت کند. بنابراین بی مناسبت نخواهد بود که برخی پژوهشگران طرح اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه را امری کاملاً عجیب و خلاف عادت توصیف نموده اند. این دکتربین اساساً خواستار یک دستگاه اجرایی نیرومند و متمرکز است. این نظریه به شدت مداخله قوه مقننه در یک امر اجرایی را مورد انتقاد قرار می دهد. چرا که فرض می شد قوه مقننه درک صحیحی از مشکلات و مقتضیات امر اجرایی ندارد. از طرف دیگر قوه مجریه اساساً در دولت مدرن مواجه با وضعیت های پیچیده، متعارض و متناقض در تصمیم گیری های اداری و سازمانی است.

در فرانسه، شدت این امر در برخی از برهه های زمانی بویژه در جمهوری های سوم و چهارم یعنی از سال ۱۸۷۰ تا سال ۱۹۵۸ (نظیر برخی از مسائل کنونی میان مجریه و مقننه ایران) به گونه ای بود که عملاً به نوعی بی ثباتی سیاسی میان مجریه و مقننه دامن می زد. این تجربه باعث شد که در آغاز جمهوری پنجم دستگاه اجرایی به سمت نیرومندی و استقلال بیشتر حرکت نماید. همانطور که وجود مشکلات اقتصادی و احتمالی و تقسیم بندی های ایدئولوژیکی، توجیهی برای گستردگی یک حکومت پارلمانی در جمهوری سوم و چهارم به شمار می رفت. به عکس دولت های جمهوری پنجم مقتضیات دولت مدرن و تحولات اقتصادی و اجتماعی ضرورت یک قوه مجریه





مداخله گر و مقتدر را مطرح کردند. ژنرال دوگل از همان اول خواستار نقش اجرایی پر قدرت گردید و به قول یان دار بی شر<sup>۱</sup> «این وضعیت کمی برای یک نظام پارلمانی عجیب می نمود که رئیس جمهور با روشی شبیه روش ریاست جمهوری امریکا، نظام اجرایی را تثبیت نماید، بی آنکه شباهتی به آن نظام داشته باشد.»<sup>۲</sup> بر این اساس قانون اساسی جمهوری پنجم با درک مقتضیات قوه مجریه و امور اجرایی به سمت گسترش قلمرو اجرایی و گسترش صلاحیت آیین نامه سازی<sup>۳</sup> حرکت نمود.<sup>۴</sup> به موجب ماده ۲۱ قانون اساسی، نخست وزیر وظیفه مستقیم اداره و رهبری امور حکومتی را بر عهده دارد. ولی مسئول دفاع ملی بوده و حق برکناری وزیران و مقام های بالای اداری و نظامی را نیز در اختیار دارد. مدل قوه قانون گذاری نیز همان گونه که در اصل ۳۴ منعکس گردیده است، در جمهوری پنجم به سمت شناسایی و ایجاد نوعی دستگاه اجرایی قدرتمند پیش رفت که دلیل آن ناشی از تجربه های جمهوری سوم و چهارم بود. در قانون اساسی جمهوری پنجم حوزه عملکرد تقنینی به شدت کاهش یافته و پارلمان به موجب ماده ۳۴ قانون اساسی تنها در قلمرو محدود و مشخصی که در اصل ۳۴ به آن اشاره شده است «صلاحیت تقنینی» یافت. یعنی برخلاف رویه معمول و صرفاً به دلایل سیاسی و اجتماعی عرصه تقنین و موضوعات مبتلا به احصا گردید.

این قلمرو تقنین تنها می توانست حوزه هایی چون مالیات ها، حقوق و آزادی های اساسی، قانون انتخابات، جرائم و مجازات ها، ملیت، احوال شخصیه، نظام زوجیت، انحصار وراثت، عفو و بخشودگی، را در بر گیرد. در مقابل عرصه اجرا اعم از صلاحیت آیین نامه سازی موضوعاتی را در بر گرفت که در اصل ۳۴ قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته بود.

## معاونت تحقیقات

<sup>۱</sup> Yan Der by shire

<sup>۲</sup> یان داربی شر، تحولات سیاسی در فرانسه؛ از ژیسکار دستن تا فرانسوا میتران، ترجمه ناصر موفقیان، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چ اول، ۱۳۶۹، ص ۹.

<sup>۳</sup> Extension du pouvoir réglementaire

<sup>۴</sup> Verpeaux, Michel, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p.7.



### ۲-۳. دکترین حاکم در حقوق ایران

در حقوق اساسی ایران با توجه به اصول ۷۱ و ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی وضعیت کامل عکس مدل فرانسوی است. بدین سان که در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام مجلس مورد اشاره قرار گرفته است. بنابراین عرصه حداکثری «حوزه تقنین» و حداقلی قوه مجریه در «امر اجرا» به معنای وجود یک مجلس نیرومند در مقابل قوه مجریه دارای صلاحیت محدود است. بنابراین به سادگی می توان پیش بینی نمود که صلاحیت آیین نامه ای در این دو مدل چگونه صورت بندی شده است. در ایران در سالیان اخیر همواره کشمکش هایی میان قوه مجریه و مقننه در تعیین مرز میان حوزه تقنین ها و اجرا اتفاق افتاده است که به نوبه خود می توان این امر را در مصوبات دولت در زمینه «تغییر ساعات شروع به کار بانک ها»، «قضیه ادغام شوراها»، و در سال ۱۳۸۹ در «قضیه کاهش ساعات کار کارکنان دولت در ماه رمضان» مشاهده نمود. این وضعیت و اختلاف در عرصه مرز اجرا و تقنین بیش از آنکه فنی و حقوقی بنماید آمیخته با مسائل اجتماعی و سیاسی و عدم درک متقابل روابط مقننه و مجریه نیز است که به عینه یادآور دو جبهه فکری پیش گفته در جمهوری سوم و چهارم فرانسه در زمینه حکومت پارلمان یا اقتدار اجرایی قوه مجریه است. در فرانسه به موجب قانون اساسی دولت مجاز است که بوسیله «تصویب نامه ها» امور عمومی و اداری را تمشیت نماید. در حقیقت قانونگذار اساسی با استفاده از تجربه های ناخوشایند اقتدار پارلمانی جمهوری های سوم و چهارم و همچنین مقتضیات دولت مدرن، اقتدار قوه مجریه را به میزان محسوسی در جمهوری پنجم افزایش داد. در مقابل نباید فراموش کرد که این رویکرد منعطف و شاید خلاف اصل قانونگذاری اساسی فرانسه در اصول ۳۴ قانون اساسی هرگز به این معنا نیست که پارلمان نتواند از طریق «قانون» بر صلاحیت آیین نامه ای مجریه غلبه نماید. پارلمان می تواند به سادگی و با ارایه تفسیر حداکثری از صلاحیت های موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی، بویژه در سالیان اخیر، سیاست ها و خط مشی های دولت را به راحتی اصلاح یا ابطال نماید.



در هر صورت در وضعیت فعلی ایران، قانون اساسی بر خلاف اصل ۳۷ قانون اساسی فرانسه صلاحیت آیین سازی قوه مجریه را براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تنها محدود به سه موضوع ذیل نموده است:

الف) انجام وظایف اداری

ب) تأمین اجرای قوانین

پ) تنظیم سازمان های اداری

آنچه که از صدر اصل ۱۳۸ استنباط می گردد، تأکید قانونگذار اساسی بر مصادیق «امور اجرایی» است که اختیار تصویب آیین نامه را به دولت اعطا نموده است. این سه موضوع در حقیقت مصداق بارز امور اجرایی و مبنای موجهه دخالت دولت در وضع تصویب نامه و آیین نامه است. در عین حال نباید فراموش کرد که در حقوق ایران صلاحیت آیین سازی مجریه در این موضوعات محدود به موارد متعددی است که جزء صلاحیت اختصاصی قانونگذار قرار دارد و فرض براین است که قوه مجریه علیرغم داشتن صلاحیت اجرایی و شبه تقنینی در این موضوعات حق ورود به صلاحیت اختصاصی مقنن را نخواهد داشت. وجود و شناسایی نهاد کنترل قضایی و کنترل از طریق مجلس بر صلاحیت آیین سازی دولت در حقیقت از این منظر قابل توجه است.

### ۳. ماهیت حقوقی تصویب نامه های اداری از منظر مرز اجرا و تقنین

مسئله اساسی دیگری که در خصوص موضوعات مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مطرح می گردد، این است که آیا تصویب نامه در امور اداری، خود یک امر اداری است یا تقنینی و یا شبه تقنینی؟ در نتیجه آیا مجلس حق ورود به صلاحیت آیین نامه ای در امور اجرایی محض، نظیر تنظیم سازمان های اداری را دارد یا خیر؟ در این زمینه برداشت های متفاوتی وجود دارد. که به دو برداشت شایع و مبانی موجهه آن اشاره می نمایم.



### ۳-۱. ماهیت اداری و اجرایی وضع آیین نامه

در یک برداشت اساساً وضع آیین نامه اجرایی یک عمل اداری است و به هیچ وجه خصلت قانون ندارد. ادراحتیقت سه حوزه «تنظیم امور اداری» و «تأمین اجرای قانون» و «انجام وظایف اداری» مورد اشاره در اصل ۱۳۸ قانون اساسی امری اجرایی است و نه تقنینی. در توجیه این برداشت چهار استدلال و مبنای توجیهی مطرح است که شامل استدلال مبتنی بر دکترین سنتی تفکیک قوا، شأن امور تقنینی، مقام وضع آیین نامه و بخشنامه و نظریه تحول دولت مدرن است.

استدلال نخست مبتنی بر دکترین سنتی تفکیک قوا است. بر اساس اصل سنتی تفکیک قوا، قوه مقننه نمی تواند خود را مأمور اجرایی تلقی نماید و در مقابل مأمور اجرا نیز نباید خود را در جایگاه مقنن قرار دهد. این استدلال ابتدایی ترین و ساده ترین دلیلی است که می تواند قوه مقننه را از دخالت در امر اجرا باز دارد. در واقع این منطق را باید در فلسفه تفکیک قوا یافت. اساساً اجرای قانون و تأمین آن که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مورد اشاره واقع شده است، یک امر اجرایی و جزء وظایف اصلی قوه مجریه است. قوه مجریه کاری جز اجرای قانون ندارد. بنابراین باید بتواند برای تأمین مطلوب اجرای قانون دست به تصویب آیین نامه و بخشنامه بزند. اگر ما این اقدام را جزء امور تقنین محسوب نماییم در واقع با ایراد سنتی اصل تفکیک قوا مواجه خواهیم بود که برای اجتناب از آثار ناگوار جمع شدن امر تقنین و امر اجرایی در یک نهاد مطرح گردیده است. در مقابل همین اشکال در خصوص قوه مجریه نیز صادق است چرا که چگونه قوه مجریه می خواهد هم واضع قاعده (آیین نامه سازی) و هم مجری قاعده باشد. امری که یکی از دغدغه های اصلی منتسکیو را تشکیل می داد.

استدلال دوم در دفاع از این برداشت ناشی از شأن امور تقنینی است. اساساً شأن تقنین، شأنی است که به بیان اصول و قواعد کلی می پردازد و فارغ از جزئیات امور است. بنابراین هر جا که امری جزئی و تخصصی مطرح باشد، فرض بر این است که آنجا امر اجرایی وجود دارد. اصل ۱۳۸ قانون اساسی با درک جزئی بودن و تخصصی بودن موضوعات سه گانه یاد شده (یعنی انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین،

<sup>۱</sup> طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران، سمت، ۱۳۷۸، صص ۲۸۹.



تنظیم سازمان های اداری) صلاحیت تصویب آیین نامه و تصویب نامه را اعطا نموده است. در واقع وضع آیین نامه اجرایی یا مستقل دو پیام سلبی و ایجابی را برای قوه مقننه و مجریه دارد. نخست اینکه قوه مقننه با این واقعیت مواجه می سازد که وی اساساً ناتوان از اجرای گسترده صلاحیت تقنینی است و دوم اینکه قوه مجریه می تواند از طریق تعیین جزئیات امور هدف و اجرای قانون را فراهم نماید. این استدلال نیز مبتنی بر تمیز اوصاف ماهوی قانون استوار است. لذا از آنجا که وضع آیین نامه ماهیتاً نمی تواند قانون تلقی گردد و امری جزئی، موردی، موقت و تخصصی است؛ در حوزه امور اجرایی قرار می گیرد.

استدلال سوم مبتنی بر معیار مقام واضع آیین نامه و بخشنامه است. این استدلال نیز بیشتر شکلی است. یعنی اجرایی بودن و تقنینی بودن امری تابع مقام واضع آن است. براساس این معیار از آنجا که مقام واضع بخشنامه، آیین نامه، تصویب نامه و نظایر آن مقامی از قوه مجریه است، بنابراین فارغ از ماهیت آن، این اقدام یک « امر اجرایی » محسوب می گردد و ناشی از نقش متحول دولت در تمشیت امور عمومی جامعه است. قوه مجریه در حال حاضر مسئولیت اساسی و محوری اجرای سیاست جاری دولت را بر عهده دارد. بنابراین قدرت اجرایی دولت که در چارچوب قوانین کلی توسط قوه مقننه مشخص می گردد، نیازمند مشخص نمودن جزئیات آن از طریق آیین نامه و بخشنامه است که اساساً قوه مقننه به لحاظ ماهیت آن ناتوان از ورود به این موضوع است. این توجیه مبتنی بر رویکرد واقع گرایانه به مسئله صلاحیت آیین نامه سازی مجریه است. امروزه دلایل مصلحت گرایانه تاریخی و قانونی دیگری نیز برای توجیه عدم ورود مقننه به عرصه آیین نامه نویسی ارایه شده است.

### ۲-۳. ماهیت تقنینی وضع آیین نامه

در برداشت دوم چنین استدلال می شود که، 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. در دفاع از این برداشت نیز می توان چهار استدلال به ترتیب شامل، استدلال مبتنی بر ماهیت امر تقنین، نظریه صلاحیت در حقوق عمومی، مصلحت های ناشی از امر تقنین و محدودیت های وارده بر صلاحیت آیین نامه نویسی دولت اشاره نمود. این استدلال ها بیشتر منطبق با مبانی حقوق پارلمانی است که اجمالاً به آنها اشاره می نمایم.

استدلال نخست ناشی از ماهیت امر تقنین است. امر تقنینی اساساً موضوعی عام، فراگیر و غیر مشروط است. بنابراین مطابق این برداشت اگر این سؤال اساسی پیرامون اصل ۱۳۸ مطرح باشد که آیا اختیار وضع آیین نامه و تصویب نامه که به هیأت وزیران واگذار شده است، محدودیتی بر صلاحیت تقنینی مجلس است، پاسخ بی گمان منفی است. به عبارت رساتر امر تقنین می تواند به نوبه خود با ارایه تفسیری حداکثری از الزامات ناشی از حاکمیت برتر پارلمانی شامل امر اداری نیز شود. به عبارت دیگر امر تقنینی به مثابه یک امر فراگیر همه امور را در خود حل می نماید این امور می توانند سیاسی، اداری و حتی قضایی باشند. این برداشت مبتنی بر تفسیری بسیار موسع از صلاحیت تقنین است و هیچ قسم محدودیتی را نمی پذیرد.

استدلال دوم، استدلال مبتنی بر نظریه صلاحیت در حقوق عمومی است. توزیع صلاحیت ها بر اساس مصلحت قانونگذار اساسی صورت می پذیرد. چنانچه می بینیم قانونگذار اساسی در قوانین اساسی جمهوری سوم و چهارم فرانسه در مقایسه با جمهوری پنجم، کاملاً در توزیع صلاحیت ها میان مقننه و مجریه متفاوت و متغیر عمل نمود. لذا این امر تابع هیچ قاعده حقوقی از پیش تعیین شده ای نیست. بلکه به روشنی از نظر قانونگذار اساسی تبعیت می نماید که صلاحیت پارلمان یا مجریه را تا به کجا گسترده و یا محدود نماید. در حقوق ایران نیز اساساً صلاحیت وضع آیین نامه و تصویب نامه صلاحیتی است که مطابق قانون اساسی (قوه موسس) به هیأت وزیران یا وزرا در چارچوب اصل ۱۳۸ واگذار شده است.

استدلال سوم اساساً ناشی از درک نادرست صلاحیت تقنینی و بیشتر مبتنی بر مصلحت ها است. این استدلال بر این نکته پای می فشرده که هر چند دلایلی که اجرایی بودن یا اداری بودن آیین نامه و بخشنامه مصوب هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را با



توجه به مقام واضح آن اجرایی تلقی می کنند، تا حدودی مبتنی بر رویه های اداری منعکس شده در قوانین اساسی است. اما این استدلال مبتنی بر منطق حقوقی «عمل تقنین» نیست. امر تقنین اساساً موضوع با اهمیت و عامی است. اعطای صلاحیت آیین نامه سازی تنها از این واقعیت نشأت می گیرد که اعضای پارلمان نه تخصص، نه وقت و نه حوصله کافی برای تعیین جزئیات امور از طریق قانون را دارند. اما هرگز این به آن معنا نیست که قوه مقننه صلاحیت تعیین جزئیات را نداشته باشند. قوه مقننه تنها نمی تواند خود مجری باشد. یک نماینده مجلس نمی تواند نقش یک نامه رسان یا پستیچی را ایفا نماید. اما می تواند آیین عملکرد پستیچی را تعیین نماید. (یعنی تنها تا آنجایی که ممنوع است که امر به عینه اجرایی باشد) به همین جهت می بینیم که قانونگذار می تواند بخشنامه یا تصویبنامه را اصلاح یا لغو کند.

استدلال چهارم یا منطق دیگر در توجیه «تقنینی بودن» عمل آیین نامه نویسی توسط دولت تحلیل این امر از منظر محدودیت های وارده بر صلاحیت آیین نامه نویسی است. بدینسان که آیین نامه نویسی از سوی دولت مطلق نبوده و بنابراین نمی تواند اجرایی تلقی گردد. این محدودیت ها می توانند محدودیت های ناشی از قانون یا رویه باشند. به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی آیین نامه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد (عدم مخالف با قانون) و علاوه بر این نباید وارد در صلاحیت اختصاصی قوه مقننه گردد. (خروج از صلاحیت)

#### ۴. نتیجه

با توجه به مباحث پیش گفته اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران در موضوع تفکیک مرز اجرا از تقنین چند پیام اساسی دارد: نخست اینکه انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان های اداری از مهمترین مصادیق امر اجرا محسوب می گردد که قوه مجریه اختیار تمشیت آنها را از طریق وضع تصویب نامه و آیین نامه مستقل بر عهده دارد. دوم اینکه تفویض اختیار آیین نامه سازی به قوه مجریه در موضوعات فوق نمی تواند به معنای صلاحیت اختصاصی هیأت وزیران یا وزرا باشد. چرا که اساساً قانون اساسی ایران چنین قلمرو یا حداقل مرزی را مشخص ننموده است. در واقع موضوعات



فوق در عین حال که نمونه بارز امر اجرا محسوب می شوند تحت تأثیر مستقیم اصل ۷۲ قانون اساسی در مقام تفسیر هستند و صلاحیت عام قانونگذاری پارلمان را محدود نمی نمایند.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی





## بند نخست: جایگاه بخشنامه در نظام حقوقی ایران

### چکیده

بخشنامه به کلیه تصمیمات قانونی گفته می‌شود که مقامات عالی دستگاه‌های اداری جهت انجام اموری خاص خطاب به اداره و مأمور خاص یا ادارات و مأموران مختلف صادر می‌کنند که از نظر حقوقی الزام‌آور است ولی آثار آن تنها شامل دستگاه‌های اجرایی در محدوده سلسله مراتب اداری بوده و برای اشخاص خارج از اداره الزام‌آور نیست. اعتبار بخشنامه اداری منوط به رعایت برخی شرایط ماهوی مانند مغایر نبودن با قواعد و منابع حقوقی برتر، وضع نکردن حقوق و تکالیف برای عموم، محدود بودن به حیطه وظایف سازمانی تحت مأموریت و تسری نداشتن به دیگر دستگاه‌های اداری و نیز شرایط شکلی از جمله کتبی بودن، صلاحیت‌دار بودن مقام وضع‌کننده، ثبت اداری و ابلاغ آن برای اشخاص مشمول است. بخشنامه‌ها جزء مقررات عمومی نبوده، انتشار آنها در روزنامه رسمی کشور الزامی نیست، در دادگاه‌ها قابلیت استناد نداشته و رئیس مجلس شورای اسلامی از جهت نظارت بر مقررات مصوب دولت، نظارتی بر آنها ندارد.

### ۱. مفهوم بخشنامه و انواع آن

بخشنامه<sup>۱</sup> یا دستورالعمل به مفهوم عام آن به کلیه تصمیمات و تعالیم قانونی گفته می‌شود که مقامات عالی دستگاه‌های اداری خطاب به همه یا قسمتی از مستخدمان دستگاه‌های ذی‌ربط برای انجام اموری خاص صادر می‌کنند که از نظر حقوقی الزام‌آور است ولی آثار امری آن جنبه درون‌اداری دارد و دیگران را حتی اداره‌شوندگان مربوط و ارباب رجوع اداری را شامل نمی‌شود. از این دیدگاه، چنین تصمیماتی که در گذشته

<sup>۱</sup> این واژه به فرانسه *Circulaires* و به انگلیسی *Circular letter* و به عربی «کتاب دوری» گفته می‌شود. ر.ک به: آیت الله‌زاده شیرازی، سیدمرتضی و دیگران، مجمع اللغات، چاپ چهارم، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۴، ص ۷۲۷.



«متحدالمآل» گفته می‌شد<sup>۱</sup> اگر مشتمل بر «تعلیمات عام و دستور کلی»<sup>۲</sup> یکنواخت و مکتوب<sup>۳</sup> باشد که از طرف مقامات اداری خطاب به مقامات و مأموران مادون خود برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه<sup>۴</sup> یا برای حسن اجرا و تنظیم امور داخلی<sup>۵</sup> صادر شود، آن را باید بخشنامه به مفهوم خاص تلقی کرد.

در تفکیک مفاهیم عام و خاص بخشنامه‌های اداری این‌گونه گفته شده است: «دستورالعمل‌های صادره از طرف وزیر یا ناظر بر مورد خاص و خطاب به اداره و مأمور معین است که آن را در اصطلاح اداری دستور یا حکم وزارتی می‌نامند و یا به صورت نوعی یعنی خطاب به ادارات و مأموران مختلف است که آن را به اصطلاح بخشنامه می‌گویند.»<sup>۶</sup>

به نظر می‌رسد که در کنار تفاوت بخشنامه و دستور اداری از حیث «گستره شخصی، سازمانی و موضوعی»، تفاوت آنها از حیث شکل صدور هم اهمیت دارد. اگرچه در اغلب موارد دستورهای اداری به صورت مکتوب صادر می‌شوند و این امر اجرای آنها را تسهیل می‌کند، با این حال، در برخی موارد به‌ویژه اگر موضوع دستور مقام اداری، تعداد محدودی از مستخدمین دولتی باشد یا فوریت اجرای پاره‌ای امور مانع از به نوشته درآوردن دستور اداری و طی تشریفات اداری ثبت و ابلاغ به مجریان باشد، از دستورهای شفاهی استفاده خواهد شد. در حالی که بخشنامه به دلیل عام بودن محتوای آن، یعنی شمول مفاد آن نسبت به امور اداری یا کارمندان متعدد، ماهیتاً مستلزم طی این تشریفات است و بدون آن مقصود از وضع تصمیمات مزبور حاصل نخواهد شد.<sup>۷</sup>

<sup>۱</sup> جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۲، ص ۱۰۵، ش ۸۲۰.

<sup>۲</sup> طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۴۵.

<sup>۳</sup> جعفری لنگرودی، محمدجعفر، منبع پیشین، ص ۱۰۵، ش ۸۲۰.

<sup>۴</sup> همان و طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۴۵.

<sup>۵</sup> هاشمی، سید محمد، منبع پیشین، صص ۴۰۸-۴۰۷.

<sup>۶</sup> طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۴۵.

<sup>۷</sup> ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، اصولاً دستور را امری شفاهی دانسته است و تنها در صورت اعلام کتبی مغایرت دستور صادره با قوانین و مقررات عمومی از سوی مستخدم، مقام مافوق باید دستور خود را کتباً تأیید می‌نمود. همچنین ر.ک به: ماده ۵۹ همان قانون. بر اساس ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری



همان‌طور که گفته شد، ممکن است موضوع بخشنامه ناظر بر تفسیر و اجرای قوانین و مصوبات قوه مجریه (تصویب‌نامه‌ها - آیین‌نامه‌های دولتی و وزارتی) یا اجرای امور دیگری درباره ساختار داخلی دستگاه‌های اداری ذی‌ربط باشد. بخشنامه همانند دستور اداری وسیله‌ای برای اعمال نظارت ارشادی<sup>۱</sup> مقامات عالی اداری بر اقدامات دستگاه‌ها، کارکنان و همکاران قلمرو مأموریت خود می‌باشد. بخشنامه‌های صادره از سوی وزیر یا نمایندگان وی را بخشنامه وزارتی<sup>۲</sup> می‌گویند.

بخشنامه وسیله اجرایی و ابزار کار نظارت [ارشادی] است که در مدیریت امور نقش مهمی دارد. معمولاً قوانین و آیین‌نامه‌ها به وسیله بخشنامه به ادارات ابلاغ می‌شود و ادارات پیش از اجرای قوانین و مقررات خود همواره منتظر می‌شوند تا نحوه و ترتیب اجرای قوانین بخشنامه شود، زیرا اغلب قوانین و مقررات مبهم و مستلزم تشریح و راهنمایی مقامات مافوق هستند و لازم است که قبلاً مأموران با مفاد و چگونگی اجرای آنها آشنا گردند تا دچار اشتباه نشوند.<sup>۳</sup>

## ۲. شرایط، اوصاف و آثار حقوقی بخشنامه‌های اداری

بخشنامه‌های اداری تصمیمات درون‌اداری هستند که هدف از وضع آنها پابندی ساختار دستگاه اداری به نظام حقوقی داخلی و تصمیمات برتر و اجرای صحیح امور و وظایف می‌باشد. از این حیث شاید با آیین‌نامه‌های دولتی و وزارتی اشتراک زیادی

مصوب ۱۳۸۶: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند. اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلف هستند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.»

<sup>۱</sup> درخصوص نظارت ارشادی و تعقیبی مقامات عالی اداری ر.ک به: منوچهر طباطبایی مؤتمنی، منبع پیشین، صص ۴۸-۴۵.

<sup>۲</sup> محمد جعفر جعفری لنگرودی، منبع پیشین، ص ۱۰۵، ش ۸۲۱.

<sup>۳</sup> همان، ص ۴۵.



داشته باشند، اما نقاط اصلی افتراق آنها که موجد آثار حقوقی متمایز از مورد آیین‌نامه‌هاست مستلزم تمایز این دو گونه تصمیمات از همدیگر است.

#### ۲-۱. استلزامات اعتبار بخشنامه‌های اداری

بخشنامه‌های اداری ممکن است از سوی وزرا یا رؤسای دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور صادر شود. حوزه عمل این تصمیمات محدود و مشخص و از نظر صوری نیز مستلزم طی فرایندی خاص است. تنها با جمع بودن این شرایط «صوری و ماهوی» می‌توان تصمیمات موسوم به بخشنامه را دارای اعتبار و آثار حقوقی دانست.

#### ۲-۱-۱. شرایط ماهوی اعتبار بخشنامه‌های اداری

گذشته از مراحل و فرایند اعتبار یافتن بخشنامه‌های اداری، قواعد خاصی نیز بر محتوای این تصمیمات حاکم است و تنها با رعایت همه این قواعد، بخشنامه‌های اداری اعتباری حقوقی می‌یابند. این قواعد عبارت‌اند از: مغایر نبودن با قواعد و منابع برتر حقوقی؛ وضع نکردن حقوق و تکالیف برای عموم؛ محدود بودن به وظایف سازمان تحت مأموریت و تسری نداشتن به سایر دستگاه‌های اداری.

#### ۲-۱-۱-۲. مغایر نبودن با منابع و قواعد حقوقی برتر

از نظر اصل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی بخشنامه تصمیمی اداری است که بر اساس قوانین و مقررات عمومی کشور وضع می‌شود. حاکمیت قانون و اطلاق آن به کلیه رفتارهای مقامات فرادست و اعمال‌کننده اقتدار گویای آن است که این گروه صرفاً بر اساس مجوز قانونی و در حدودی که قانون معین کرده است حق دارند اتخاذ تصمیم نمایند و به تنظیم امور پردازند. مهم‌ترین نگرانی اصل حاکمیت قانون، تجاوز فرادستان از محدوده‌های قانونی اعمال اقتدار است.<sup>۱</sup>

<sup>1</sup> Smith, S.A., « Constitutionalism in the Common Wealth Today », *Malaya Law Review*, 1962, p.205; and Allen, T.R.S, « Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism », *Clorado Law Journal*, Vol. 44, 1985, p. 111.



صلاحیت تصمیم‌گیری مقامات عالی اداری و اجرایی خود برآمده از تجویز قانونگذار است که عموماً برای تمهید اجرای قوانین شکل گرفته است و آنان نمی‌توانند از این جواز قانونی برای کنار گذاشتن سایر قواعد و تدابیر عمومی مصوب نهاد قانون-گذاری استفاده کنند.

اینکه بخشنامه‌های اداری صرفاً در صورت مغایر نبودن با قوانین از یک سو و با مصوبات قوه مجریه (تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های اداری و وزارتی) از سوی دیگر اعتبار خواهند داشت، امری بدیهی است. اما برای اینکه محدوده موضوعی صلاحیت وضع بخشنامه نیز مشخص باشد، قانون اساسی علاوه بر اطلاق بند آخر اصل هشتاد و پنجم (مغایر نبودن مصوبات دولت و از جمله بخشنامه‌ها با قوانین و مقررات عمومی کشور)، در انتهای اصل یکصد و سی و هشتم تصریح کرده است:

«هر یک از وزیران نیز در حدود مصوبات هیئت وزیران حق وضع بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات [بخشنامه‌ها] نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.»

همان‌طور که در این اصل به صراحت آمده است، اعتبار بخشنامه‌های وزارتی منوط به آن است که اولاً، در حدود مصوبات هیئت وزیران باشد؛ ثانیاً، با متن و روح قوانین مخالف نباشد. اگر چه این اصل صرفاً از بخشنامه‌های وزارتی یاد کرده است، با تأمل در قوانین عادی روشن می‌شود که مقصود انحصار صلاحیت وضع بخشنامه به وزرا نیست؛ بلکه از یک سو، با توجه به غایت و خصلت این مصوبات که همانا نظارت ارشادی مقامات عالی اداری بر دستگاه‌های تحت مأموریت خود می‌باشد و از سوی دیگر، سازمان اداری کشور تنها به وزارتخانه‌ها محدود نمی‌گردد و این صلاحیت به کلیه رؤسای ادارات نیز تعلق دارد. نتیجه دیگر این امر آن است که بخشنامه‌های اداری را خواه وزرا یا سایر مقامات عالی اداری وضع کرده باشند، باید از دو شرط مقرر در اصل یکصد و سی و هشتم برخوردار باشند؛ یعنی «با دیگر مصوبات قوه مجریه و قوانین مغایرت نداشته باشند»<sup>۱</sup>

آموزش و حقوق شهروندی

<sup>۱</sup> محمدجعفر جعفری لنگرودی، منبع پیشین، ص ۱۰۶، شماره ۸۲۰



### ۲-۱-۱-۲. عدم ایجاد حق و تکلیف برای عموم

اجرای بخشنامه‌های اداری در چارچوب یک اصل مهم حقوق اداری یعنی اصل سلسله‌مراتب اداری صورت می‌گیرد.<sup>۱</sup> این اصل ضمن گسترش و تسری مفاد بخشنامه‌ها به کلیه مقامات و مستخدمان دستگاه‌های تحت مأموریت، مانع از آن است که اجرای آنها در خارج از اصل سلسله‌مراتب و نسبت به افراد عادی صورت پذیرد. در واقع «بخشنامه مانند تعلیمات و دستورهای اداری فقط برای مأموران معتبر و لازم‌الاجراست و در خارج از محیط اداره آثاری بر آن مترتب نیست؛ یعنی حق و تکلیف و یا صلاحیت جدیدی برای افراد [عادی] ایجاد نمی‌کند، زیرا آنها جزء سلسله‌مراتب اداری نیستند تا از دستورهای داخلی اداره اطاعت کنند».<sup>۲</sup>

نتیجه اینکه اولاً، چون رابطه سلسله‌مراتب اداری مبنای اصلی التزام به اجرای بخشنامه‌های اداری است، افراد عادی به دلیل نداشتن این رابطه، اساساً تابع مفاد آنها نیستند و بخشنامه‌های مزبور «فی حد ذاته منشأ حق و تکلیف جدیدی»<sup>۳</sup> برای آنها نمی‌باشند.

ثانیاً، مستخدمان دستگاه‌های اداری تحت امر مقام واضح بخشنامه نیز تنها در حوزه وظایف اداری خویش مکلف به اجرای این بخشنامه‌ها هستند و چون خارج از اداره خود افراد عادی محسوب می‌شوند، در موارد و مواقع مذکور اصولاً تحت پوشش بخشنامه‌ها نخواهد بود.<sup>۴</sup>

گفتنی است که برخی مواقع از بخشنامه‌هایی که برای عموم ایجاد حق و تکلیف می‌کند یاد می‌شود.<sup>۵</sup> از آنجا که یک شرط مهم ماهوی اعتبار این بخشنامه‌ها، گستره شخصی آنها به مستخدمان دستگاه‌های اداری ذی‌ربط است، نمی‌توان بدون رعایت آن بخشنامه‌ای را معتبر دانست. از این رو، اگر مواردی وجود دارد که برخی تصمیمات قابل اعمال برای عموم عنوان بخشنامه دارند، نباید مصوبه مذکور را بخشنامه

<sup>۱</sup> ر.ک به: ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ چهارم، تهران، توس، ۱۳۷۰، صص ۶۲-۵۸.

<sup>۲</sup> منوچهر طباطبایی مؤتمنی، منبع پیشین، ص ۴۶.

<sup>۳</sup> محمدجعفر جعفری لنگرودی، همان، ص ۱۰۶، شماره ۸۲۰.

<sup>۴</sup> هاشمی، سید محمد، منبع پیشین، ص ۴۰۸ و طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، صص ۴۷-۴۶.

<sup>۵</sup> منوچهر طباطبایی مؤتمنی، منبع پیشین، ص ۴۷.



به معنای واقعی آن تلقی کرد، بلکه این مصوبات آیین نامه به معنای واقعی آن بوده‌اند و از این حیث تابع رژیم حقوقی آیین نامه خواهند بود نه قواعد ناظر بر بخشنامه.

#### ۲-۱-۱-۳. محدود بودن به وظایف سازمان تحت مأموریت و عدم تسری به سایر سازمان‌ها و

##### وظایف اداری

بخشنامه یکی از ابزارهای مدیریتی وزیر و رؤسای دستگاه‌های اداری برای حسن اجرای وظایف است. بنابراین، نباید دستگاه‌های اداری خارج از حوزه مأموریت را تابع آنها قرار داد. بدین ترتیب، مفاد بخشنامه باید به وظایف خاص دستگاه تحت مأموریت محدود بوده و نباید به عنوان ابزاری برای مداخله در وظایف سازمان‌ها و نهادهای دیگر تلقی شود.

#### ۲-۱-۲. شرایط صوری اعتبار و اجرای بخشنامه‌های اداری

در کنار شرایط ماهوی اعتبار بخشنامه‌های اداری، به لحاظ صوری نیز شرایطی وجود دارد که فقدان هر یک از آنها بی اعتباری بخشنامه‌ها را به دنبال خواهد داشت. مکتوب بودن، ثبت و ابلاغ اداری و آگاه ساختن مخاطبان از مفاد بخشنامه‌ها از مهم‌ترین شرایط صوری مذکور است.

#### ۲-۱-۲-۱. کتبی بودن

همان‌طور که قبلاً گفته شد، گستردگی روابط اداری و حوزه عمل سازمان‌های اداری موجب افزایش تعداد نیروهای انسانی آن سازمان‌ها شده است. لذا انجام صحیح و منظم دستورها و تصمیمات اداری اساساً منوط به نوشته و مکتوب بودن آنها است. زیرا تنها در این صورت، مقامات متعدد مادون در سلسله مراتب اداری قادر به درک وظایف خود خواهند شد.

کلی بودن مفاد بخشنامه‌های مذکور یعنی تعمیم و تسری آنها به ادارات و مقامات متعدد به خوبی این شرط را بدیهی می‌سازد و همین امر را می‌توان ضابطه‌ای برای تفکیک و مرزبندی بخشنامه، در معنای حقوق اداری و اساسی، و دستور اداری تلقی نمود. اگر چه در قوانین و مقررات کشور از این شرط یاد نشده است، از دلالت و اشاره



ضمنی منابع مذکور و طرز عمل سازمان اداری کشور، ضرورت این شرط به خوبی آشکار می‌شود.

همچنین به لحاظ وظیفه دوگانه مأموران دولتی به تبعیت از نظم اداری و اجرای قوانین و مقررات عمومی، کتبی بودن بخشنامه‌ها سبب می‌شود که کارمندان در صورت مغایرت بخشنامه‌ها با قوانین و مقررات عمومی، ضمن داشتن دلایل محکم در استناد به امر آمر قانونی و میرا کردن خویش از مسئولیت‌های مدنی و کیفری، بتوانند ابطال آنها را از مقامات بالاتر اداری درخواست کنند.

#### ۲-۱-۲-۲. صلاحیت‌دار بودن مقام وضع‌کننده

شرط اولیة اعتبار هر تصمیم آن است که واضح از صلاحیت لازم برای صدور آن برخوردار بوده باشد. بر اساس قوانین و مقررات کشور، در کنار وزرا،<sup>۱</sup> رؤسای دستگاه‌های اداری نیز از چنین اختیاراتی برخوردارند. البته، ممکن است افراد دیگری در مقام اعمال تفویض اختیارات اعطا شده از مقامات فوق، به وضع بخشنامه اقدام کنند. به لحاظ اینکه این شرط مستقیماً به محتوای بخشنامه مربوط نمی‌شود، باید آن را شرط صوری و شکلی تلقی کرد.

#### ۲-۱-۲-۳. ثبت اداری

نتیجه مستقیم کتبی بودن بخشنامه‌ها ثبت و ابلاغ اداری آنهاست. برای آنکه ظاهر و صورت بخشنامه‌ها فاقد ایراد باشد باید مطابق قوانین و مقررات اداری در دفاتر و با شماره مخصوص دستگاه مربوط به ثبت برسد. در دستگاه پیچیده و طویل اداری موجود در دوران معاصر که محصول پیچیدگی روابط اجتماعی است، ثبت بخشنامه‌های اداری و برخورداری آنها از ظاهری متحدالشکل برای کارمندان و مأموران تحت امر کاملاً ضروری است.

آموزش و حقوق شهروندی

<sup>۱</sup> اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی.





## ۲-۱-۲. ابلاغ اداری، شرط اجرای بخشنامه‌ها

ابلاغ بخشنامه یعنی رساندن آن به اطلاع شخص یا اشخاص معین با رعایت تشریفات قانونی مخصوص،<sup>۱</sup> به گونه‌ای که موجب آگاه شدن مخاطب از وجود بخشنامه شود. البته صرف ابلاغ اداری، موجب اجرای بخشنامه‌ها نخواهد شد. بدین منظور باید ابلاغ مستمر باشد؛ یعنی در کنار ابلاغ بخشنامه از مقام واضح بخشنامه به مقامات پایین‌تر، مقامات مذکور نیز که خود درجه‌ای از مسئولیت و مدیریت دارند باید کارمندان عادی را که در هرم سلسله‌مراتب اداری قرار دارند نه تنها از وجود بخشنامه‌ها، بلکه از مفاد آنها نیز مطلع سازند. آگاه نکردن مخاطبان از محتوای بخشنامه‌ها موجب می‌شود که با وجود معتبر بودن بخشنامه، وضعیت آن در همان حالت «ایجاد» متوقف شده و به مرحله «اجرایی» نرسد.<sup>۲</sup>

## ۲-۲. اوصاف حقوقی بخشنامه‌ها و آثار آنها

از جمله ویژگی‌ها و شرایط حقوقی بخشنامه‌ها می‌توان به آثار حقوقی بخشنامه‌ها اشاره کرد که گاه متفاوت از آثار حقوقی آیین‌نامه‌هاست. همین تفاوت در آثار حقوقی است که وجود یک نظام حقوقی مستقل برای بخشنامه‌ها را توجیه می‌کند. این آثار به اختصار عبارت‌اند از: تعلق نداشتن بخشنامه‌ها به مقررات عمومی کشور؛ نبود نظارت قانونی رئیس مجلس؛ نبود نظارت قضائی دیوان عدالت اداری و قضات محاکم بر بخشنامه‌ها و الزامی بودن اجرای بخشنامه‌ها برای مأموران دولتی ذی‌ربط.

## ۲-۲-۱. تعلق نداشتن بخشنامه به مقررات عمومی

از لحاظ ماهوی بخشنامه در حکم مقررات عمومی نیست، بلکه جزء تعلیمات داخلی اداری است که مقامات اداری به منظور بهتر شدن جریان امور صادر می‌کنند.<sup>۳</sup> در واقع،

<sup>۱</sup> جعفری لنگرودی، محمدجعفر، منبع پیشین، صص ۳-۲، شماره ۱۶.

<sup>۲</sup> اگرچه در بحث شرایط اعتبار یافتن قانون، انتشار هم ذکر می‌شود، با تحلیل دقیق این مراحل و به‌ویژه تأمل در ماده ۳ قانون مدنی معلوم می‌شود که «انتشار» شرط اجرای قوانین است نه شرط ایجاد آنها. در مورد مصوبات قوه مجریه نیز اگرچه ماده ۳ مسکوت است، منطبق حقوقی، این شرط را به‌ویژه در خصوص مقرراتی که خطاب به عموم می‌باشند ایجاب می‌کند.

<sup>۳</sup> طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۴۶.



بخشنامه تصمیمی اداری است نه تقنینی. از این ویژگی اساسی بخشنامه‌های اداری آثار متعددی ناشی می‌شود. از جمله اینکه انتشار بخشنامه الزامی نبوده و عدم رعایت بخشنامه‌ها از سوی مردم نقض قانون محسوب نمی‌شود. همچنین، بخشنامه‌ها در دادگاه‌ها قابل استناد نیستند.

### ۲-۱-۱. الزامی نبودن انتشار بخشنامه‌ها

انتشار بخشنامه در روزنامه رسمی کشور الزامی نیست، زیرا قانون مدنی<sup>۱</sup> فقط انتشار قوانین را در روزنامه رسمی ضروری تلقی کرده است.<sup>۲</sup> اگر چه به دلیل عام و کلی بودن دامنه مصوبات قوه مجریه (تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های دولتی و برخی آیین‌نامه‌های وزارتی)، انتشار آنها برای اطلاع یافتن عموم از مفاد آنها ضرورت خود را به‌رغم سکوت قانون مدنی مطرح می‌کند،<sup>۳</sup> در مورد بخشنامه‌ها چنین ضرورتی وجود ندارد. زیرا این تصمیمات صرفاً برای اجرا در داخل اداره به وجود آمده‌اند. البته، «اصل شفافیت دولت ایجاب می‌کند که بخشنامه‌های دولتی نیز به‌نحوی به اطلاع مردم برسند تا مردم بدانند که دستگاه‌های اداری که در خدمت آنهاست چگونه انجام وظیفه می‌کند تا در صورتی که انتقادی به این شیوه داشتند بتوانند آن را [خطاب به دولت خدمتگزار و پاسخگو] مطرح کنند»؛<sup>۴</sup> ولی این امر اساساً ضرورتی سیاسی است تا الزامی حقوقی. به دلیل الزامی نبودن انتشار، بخشنامه‌ها بلافاصله پس از ابلاغ، برای مخاطبان لازم‌الاجرا هستند مگر آنکه در خود بخشنامه، زمانبندی اجرا به نحو دیگری مقرر شده باشد.

## معاونت تحقیقات

<sup>۱</sup> مواد ۲ و ۳ قانون مدنی.

<sup>۲</sup> همان، ص ۴۶.

<sup>۳</sup> لازمه اعمال قاعده «جهل به قانون و سایر روزنامه‌ها و نشریات [مقررات] رفع تکلیف نمی‌کند»، انتشار آنها در روزنامه کثیرالانتشار و حتی بهره‌گیری از دیگر رسانه‌های گروهی است. ر.ک. به: کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ ۳۳، تهران، انتشار، ۱۳۸۶، صص ۱۷۲-۱۷۱.

<sup>۴</sup> مزارعی، غلامحسین، قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌ای دولت و چگونگی نظارت بر آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹، ص ۱۲.



### ۲-۲-۱-۲. تلقی مردم از رعایت نشدن بخشنامه ها نقض قانون نیست

رعایت نکردن بخشنامه از طرف افراد عادی، نقض قانون محسوب نمی‌شود و مسئولیت جزائی یا مدنی برای آنها ایجاد نمی‌کند و فقط از طرف مأموران تخلف اداری محسوب می‌شود<sup>۱</sup> آن هم به شرط آن که تخلف در حوزه وظایف اداری صورت گیرد، زیرا آنها در شرایط عادی و در خارج از اداره فردی عادی محسوب می‌شوند.

### ۲-۲-۱-۳. استناد ناپذیر بودن بخشنامه‌ها در دادگاه‌ها

مقررات مندرج در بخشنامه در دادگاه‌ها قابل استناد نیستند.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، احکام دادگاه‌ها تنها مستند به قانون و مقررات عمومی صادر می‌گردد.<sup>۳</sup> چون بخشنامه در معنای واقعی آن جزء مقررات عمومی نیست و قلمرو آن صرفاً داخل اداره می‌باشد، مفاد آن به گونه‌ای نیست که نزد دادگاه‌ها برای اثبات حق یا تکلیف نسبت به عموم یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی استنادپذیر باشند. از این حیث، این مطلب فاقد هرگونه ایراد می‌باشد.<sup>۴</sup> ولی چون متأسفانه در ادبیات حقوقی کشور نابسامانی وجود دارد، در برخی اوقات آیین‌نامه‌ها در قالب و به نام بخشنامه صادر می‌شوند. این جاست که استناد به آن در دادگاه‌ها میسر می‌شود؛ حتی اگر عنوان آن بخشنامه باشد.

به عبارت بهتر، از آنجا که احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به اصول قانونی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است،<sup>۵</sup> در دعاوی مطروحه علیه افراد عادی (عموم) در محاکم دادگستری نمی‌توان با استناد به مفاد بخشنامه‌ها آنها را مستوجب مسئولیت مدنی یا کیفری دانست. زیرا اساساً بخشنامه نمی‌تواند حق یا تکلیفی برای عموم ایجاد کند.<sup>۶</sup> اما آیا عموم می‌توانند در دعاوی فرد علیه سازمان اداری کشور برای اثبات حق

<sup>۱</sup> طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۴۹.

<sup>۲</sup> همان؛ جعفری لنگرودی، محمد جعفر، منبع پیشین، ص ۱۰۶، ش ۸۲۰.

<sup>۳</sup> اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی.

<sup>۴</sup> با این حال با تکیه بر عملکردهای دستگاه قضائی، این نکته مورد ایراد قرار گرفته است. ر.ک. به: غلامحسن مزارعی، همان، صص ۱۱ و ۱۲.

<sup>۵</sup> اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی.

<sup>۶</sup> در خصوص عدم مسئولیت کیفری آنها، اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها مانع از آن است که جرم یا مجازات به موجب بخشنامه تعیین شود.



خویش یا تکلیف اداره به مفاد بخشنامه‌ها استناد نمایند؟ در این خصوص نیز اصولاً به دلیل ماهیت اداری و قلمرو درون‌اداری بخشنامه‌ها (به معنای واقعی آنها)، نمی‌توان بخشنامه را مستند قرار داد. با این حال در خصوص مسئولیت مدنی دولت در خصوص اجرای بخشنامه‌ها، موضوع تا حدودی پیچیده به نظر می‌رسد. از صورت و ظاهر قوانین موجود چنین استنباط می‌شود که در این موارد چون وضع بخشنامه‌ها یکی از مظاهر اعمال حاکمیت دولت است، مسئولیتی مدنی متوجه دولت نخواهد بود.<sup>۱</sup> ولی اگر تصمیمات مذکور برخلاف قوانین یا خارج از حدود صلاحیت مقام وضع‌کننده باشد، صدور بخشنامه را می‌توان عنصری مادی برای تحقق مسئولیت مدنی دولت دانست. البته، در این موارد نیز که بر اساس بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، دادگاه صدور حکم خویش را مبتنی بر بخشنامه مذکور نمی‌سازد. به عبارت دیگر، در این موارد صرفاً از وضع بخشنامه به عنوان عنصر مادی مسئولیت مدنی استفاده می‌شود و دادگاه حکم خود را بر اساس اصول قانونی و مقررات عمومی کشور صادر می‌نماید. بنابراین، در این صورت نیز به اعتبار اصل «قابل استناد نبودن بخشنامه در دادگاه‌ها» خللی وارد نمی‌شود.

## ۲-۲-۲. عدم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر بخشنامه‌ها

نظارت قانونی عادی رئیس مجلس شورای اسلامی که مطابق با اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در مورد تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مجریه صورت می‌گیرد شامل بخشنامه‌ها، در معنای واقعی آن، نمی‌باشد. اگر چه از سکوت اصول مذکور قانون اساسی از یک سو و عملی نشدن این نظارت در رویه رؤسای مجلس شورای اسلامی نظر مذکور تأیید می‌شود، با توجه به تصریح

<sup>۱</sup> بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی «... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی بعمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» به نظر می‌رسد که این امر با بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ نیز مطابقت دارد. زیرا بند مذکور تنها در صورتی احقاق حقوق اشخاص را مورد توجه قرار داده است که مقررات دولتی به دلیل مغایرت با قانون یا فقدان صلاحیت مرجع تصمیم‌گیرنده یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق شهروندان، مورد شکایت قرار گیرند.



اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به مغایر نبودن بخشنامه‌ها با مفاد و روح قوانین و مصوبات هیئت وزیران، همان دلایلی که نظارت قانونی عادی رئیس مجلس بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها را توجیه می‌کند با همان قوت در خصوص نظارت بر مطابقت بخشنامه‌ها با قوانین نیز جاری است. از این حیث، اصلاح قانون نحوه اجرای اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی یا تغییر روش و عملکرد نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی کاملاً ضروری است.

### ۲-۲-۳. الزام آور بودن اجرای بخشنامه‌ها توسط مأموران دولتی ذیربط

بر مبنای اصل سلسله‌مراتب اداری،<sup>۱</sup> یعنی لزوم رعایت تصمیمات مقامات مافوق توسط مقامات مادون که اساس نظم اداری را تشکیل می‌دهد، کارکنان تحت مأموریت و همکاران اداره باید تصمیماتی را که به صورت، بخشنامه صادر می‌شود رعایت نمایند و گرنه عمل آنها یک تخلف انضباطی محسوب می‌شود و رسیدگی به این امر در صلاحیت دادگاه‌های اداری است.<sup>۲</sup> از آنجا که اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی بر لزوم قانونی بودن بخشنامه‌ها تأکید کرده است، این سؤال مطرح می‌شود که در گیرودار اصل مذکور و لزوم رعایت تصمیمات ناشی از اصل سلسله‌مراتب اداری، تکلیف مستخدم چه خواهد بود؟

ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری این مشکل را بدین نحو حل کرده است: «اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلف هستند کتباً مغایرت دستور خود را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود.»

به نظر می‌رسد که ماده فوق نه تنها به حل مشکل نپرداخته، بلکه بر آن نیز افزوده است. زیرا بر اساس تبصره ماده ۳۱ قانون مجازات اسلامی، امر غیرقانونی آمر قانونی،

<sup>۱</sup> بخش اول ماده ۵۴

<sup>۲</sup> هاشمی، سید محمد، منبع پیشین، ص ۴۰۸.



رافع مسئولیت مأمور نیست و حتی با اثبات اشتباه وی در تشخیص قانونی بودن امر، ضمان وی در قبال دیه به قوت خود باقی است. در میان راه حلهایی که برای حل تعارض مواد مذکور ارایه شده است،<sup>۱</sup> راه حل مناسب چنین به نظر می‌رسد که ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مخصص را تبصره ماده ۳۱ قانون مجازات اسلامی تلقی کرد و دستور کتبی آمر قانونی بر تأیید اجرای امری که بعدها توسط دادگاه صلاحیت-دار غیرقانونی تشخیص داده شود، رافع کامل مسئولیت مأمور تلقی گردد. بدین طریق هم اصل سلسله مراتب اداری خدشه‌دار نمی‌شود و هم عدالت قضائی به اجرا در می‌آید.

### ۳. نتیجه

بخشنامه، تعلیمات عام، یکنواخت و مکتوبی است که از طرف مقامات اداری، خطاب به مقامات و مأموران مادون خود، برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه یا جهت تقنین حسن اجرا و تنظیم امور داخلی یک دستگاه اداری صادر می‌شود. بخشنامه، مفهوم خاصی است که نباید آن را با قانون، آیین‌نامه، سیاست کلی و نیز دستور اداری درهم آمیخت.

جهت بازشناسی بخشنامه از سایر مقررات حقوقی، همواره باید معیارهایی را مدنظر داشت. به لحاظ ماهوی بخشنامه نباید با منابع و قواعد حقوقی برتر مثل قانون و آیین‌نامه در تعارض باشد. تخلف شهروندان از احکام بخشنامه، نقض قانون محسوب نمی‌شود و همچنین در دادگاه‌ها نمی‌توان به بخشنامه استناد نمود. علاوه بر این بخشنامه، مختص یک اداره یا سازمان است و به سایر ادارات تسری نمی‌یابد.

به لحاظ شکلی، بخشنامه باید توسط مقامات صالح اداری، به صورت کتبی صادر شده و پس از ثبت، به اداره ابلاغ شود. برخلاف قانون انتشار بخشنامه، الزامی نیست؛ تخلف مردم از بخشنامه، نقض قانون محسوب نمی‌شود؛ مفاد بخشنامه در دادگاه قابل استناد نیست و رئیس مجلس شورای اسلامی بر آن نظارت ندارد. نقض قانون محسوب نشدن تخلف از بخشنامه توسط مردم، قابل استناد و نبودن مفاد بخشنامه در دادگاه و نیز عدم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، آن را از قوانین مصوب و آیین‌نامه‌های دولتی متمایز می‌سازد.

<sup>۱</sup> ابوالحمد، عبدالحمید، منبع پیشین، صص ۶۶ - ۶۵.



## بند دوم: معیارهای تفکیک صلاحیت های دو قوه در رویه دیوان عدالت اداری

### چکیده

در این گزارش به اجمال به دلایل نقض آراء در نزد دیوان عدالت اداری از منظر تفکیک قلمروهای اجرایی از حوزه های تقنینی نگریسته شده است. اختلافات حقوقی چندی نیز در طول سالیان متمادی میان مقامات قوه مجریه و مقننه در خصوص اینکه چه امری اجرایی و چه امری تقنینی است، شکل گرفته است. دکتترین حقوقی مشخصی نیز در این زمینه وجود ندارد. اما خوشبختانه در رویه دیوان عدالت اداری و در فرآیند کنترل قضایی اعمال اداری دولت به عبارات و اشارات متعددی بر می خوریم که برخی از «مصادیق» حوزه اجرا و تقنین را معین نموده است. این مصادیق با توجه به اعتبار نظریات و آراء دیوان عدالت اداری و حکومت آن بر مقامات قوه مجریه می توانند، قدر متیقنی از مصادیق امر اجرایی و تقنینی را به ما معرفی نموده و بسیار راهگشا باشند.

### ۱. مقدمه

کنترل احترام مقامات اداری به مرزها و حدود «تقنین» و «اجرا» در پرتو اصول قانون اساسی و همچنین اصول بنیادین حقوق اداری، یکی از مواردی است که دیوان در طول سالیان متمادی و معمولاً در پرتو دکتترین خروج از صلاحیت و نظارت بر اعمال قوه مجریه به آن ها پرداخته است. دیوان در محتوای آراء و نظریات خود برای کنترل قضایی اعمال اجرایی دولت، از دلایل و مفاهیم خاص و تکنیکی ویژه ای برای تأیید یا نقض آن ها بهره جسته است. در غالب آراء دیوان این امر تحت عناوینی چون «خارج از اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی»، «خارج از حدود اختیارات آیین نامه نویسی»، «ورود به صلاحیتهای اختصاصی مقنن» مورد اشاره قرار گرفته است. فراوانی این مصادیق در آراء دیوان نیز قابل توجه است. ریشه و مبنای برخی از این دلایل نیز در مواد مختلف قانون دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته و دیوان به صورت



مستقیم و غیر مستقیم به آن‌ها اشاره نموده است.<sup>۱</sup> مطابق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۶۰، ۷۱، قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و اعمال قوه مجریه، بر عهده رئیس جمهور و وزرا است. بنابراین فرض اولیه و معیار نخستین این است که مقام اداری حق ورود به حوزه تقنین و صلاحیت‌های اختصاصی قانونگذار را ندارد. در مقابل قانونگذار نیز به همان دلایل حق مداخله در امر اجرا را نخواهد داشت. مبنای دکتترین تفکیک قوا نیز حکایت از استقلال این امور از همدیگر می‌نماید. قوه مقننه باید بپذیرد که نمی‌تواند در اموری که ذاتاً اجرایی است مداخله نماید. در مقابل قوه مجریه نیز باید بپذیرد که نمی‌تواند خود را در مقام و جانشین قانونگذار قرار دهد. این قواعد کلی در مبانی تئوریک روابط میان قوه مقننه و مجریه از اصول واضح و آشکار حقوق اساسی است. اما مسئله بلحاظ تکنیکی و مصداقی اختلافات چندی را به همراه دارد. گاه یک «موضوع» یا «مصدق» از منظر قوه مقننه «امر تقنین» و از منظر «قوه مجریه» امری اجرایی است. برای مثال این مسئله در قضیه معروف «تغییر ساعات بانکها» مطرح گردید. در هر صورت دیوان عدالت اداری در فرآیند کنترل قضایی خود به ذکر موارد بیشماری پرداخته است که در صلاحیت اختصاصی مقنن و خارج از اختیارت قوه مجریه است. نخستین بار دیوان در قضیه ابطال پاره ای از مواد آیین نامه اجرایی اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ (بند ۴، ۶، ۷ و ۸ رأی شماره ۱ مورخ ۱۳۶۱/۹/۲۲) بر این نکته تأکید نموده است. در اینجا و در یک دسته بندی کلی به این موارد و مصادیق اشاره خواهیم نمود. برای رسیدن به معیاری جهت تعیین مرز میان اجرا و تقنین باید قلمرو هر یک از این امور را تعیین نماییم.

<sup>۱</sup> مهم‌ترین این دلایل که در قانون دیوان عدالت اداری (ونه در آراء هیأت عمومی دیوان) منعکس شده است عبارتند از:

۱. برخلاف قانون بودن (ماده ۱۹)
۲. عدم صلاحیت (ماده ۱۹)
۳. تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات (ماده ۱۹)
۴. تخلف در اجرا قوانین و مقررات (ماده ۱۹)
۵. خودداری از انجام وظایفی (ماده ۱۹)
۶. نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها (بند ۲ ماده ۱۲)





در هنگام مصداق یابی آنچه که به قول «منطقیون» اهمیت دارد، این است که «مصادیق» همه موارد «مفهوم» را دربرگیرد و همه موارد «بیگانه از مفهوم» را خارج نماید. بنابراین اگر سؤال اساسی این باشد که چه چیز امر اجرا است؟ (وجه سلبی) و چه چیز امر اجرا نیست؟ (وجه ایجابی) دیوان در فرآیند کنترل قضایی اعمال دولت بیشتر به وجه سلبی تعیین امر اجرا پرداخته است. به عبارت رساتر دیوان در فرآیند کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات دولت، پیش از آنکه تعیین نماید چه امر یا اموری اجرایی هستند، بیشتر به ذکر مصادیقی پرداخته است که امر اجرایی را شامل نمی‌گردد.<sup>۱</sup> این رویکرد دیوان بیشتر ناشی صلاحیت‌های کنترلی این مرجع است. بنابراین کشف و معرفی این مصادیق از محتوای آراء دیوان عدالت اداری، می‌تواند یاریگر دولت در تعیین مرزهای اجرا یا تقنین باشد. در بخش نخست به آندسته از مصادیقی اشاره خواهیم کرد که امور اجرایی را شامل نمی‌شوند ولی پیش از مقامات اجرایی در آن حوزه‌ها داخل گردیده‌اند. (مصادیق خارج از اجرا) و در بخش دوم به اختصار و با فحوص در برخی از محتوای آرای دیوان سعی خواهیم نمود برخی از مصادیقی را نیز که جزء امر اجرا تلقی نموده است. (مصادیق امر اجرا) و عبارتی خارج از صلاحیت اداره ندانسته است را نیز معرفی نماییم.

## ۲. مصادیق خارج از امر اجرا ۲-۱. وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف

<sup>۱</sup> نسبت میان امر اجرا و تقنین نمی‌تواند سیاه یا سفید باشد. بلکه به مرزهای خاکستری این رابطه نیز باید توجه نماییم. در واقع ما مواجه با سه مصداق یا سه گزاره منطقی در تعیین مصادیق «امور اجرایی» و «امور تقنینی» هستیم.

۱- اموری که اجرایی هستند.

۲- اموری که تقنینی هستند.

۳- اموری که نه اجرایی و نه تقنینی محسوب می‌شوند.

به نظر می‌رسد تعیین «دقیق» اینکه چه موارد یا مصادیقی «امر اجرا» یا «امر تقنین» محسوب می‌شوند، منطقاً امکان پذیر نیست. تنها می‌توان گفت که چه اموری اجرایی یا تقنینی نیستند. (گزاره سوم) رویکرد دیوان نیز در این زمینه بیشتر ناظر به وجه سلبی امر اجرایی است. قسمت نخست گزاره سوم در واقع مبین «محدودیت‌های امر اجرا» است. به عبارت رساتر با تعیین این مصادیق دولت می‌داند که چه اموری اجرایی نیستند.



وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف، امری غیر اجرایی است. این موارد ذیل « امور تقنینی » قرار دارد. قانون اساسی در اصول متعددی به بیان برخی از مصادیق این امور ضمن اصول ۷۹، ۸۱، ۸۰، ۷۸، ۷۳، ۵۱، ۴۷، ۳۳، ۳۲، ۲۵، ۲۲، ۳۶، که در صلاحیت اختصاصی قانونگذار است، پرداخته است. دیوان در آراء متعددی وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف را مختص قانونگذار داشته و تعیین آن توسط مقامات اجرایی را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی ارزیابی نموده است. مصادیق این موارد را در محتوای آراء دیوان فراوانی قابل توجهی دارد. این موارد غالباً تحت عبارت « وضع قاعده آمره موجد حق یا تکلیف درباره اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اختصاص به مقنن دارد.<sup>۱</sup> » و « وضع قاعده آمره موجد یا سلب حق و تکلیف و الزامات و تعیین جرائم و تخلفات و نوع و میزان مجازات و تعیین موارد اسقاط مراحل تعقیب و مجازات که از مصادیق بارز قانونگذاری است اختصاص به قوه مقننه یا مآذون از قبل قانونگذار دارد.<sup>۲</sup> » بیان گردیده است. برای مثال بخشی از رأی دیوان در ذیل توجه نماید:

«... لیکن وضع قاعده آمره متضمن ایجاد تکلیف برای دفاتر اسناد رسمی در زمینه استعلام از هیأت های واگذاری و احیای اراضی موضوع ماده واحده فوق الذکر که مختص قانونگذار است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود و مستنداً به ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می شود».<sup>۳</sup>

بخشی از عبارت ها و مصادیق این مسئله که مقامات قوه مجریه وارد در این حوزه شده اند و دیوان با این استدلال آنها را ابطال نموده است؛ ذیلاً اشاره نموده ایم.

<sup>۱</sup> رأی شماره ۲۳۲ مورخ ۸۲/۶/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال تبصره ۴ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون صادرات و واردات.

<sup>۲</sup> رأی شماره هـ/۱۱۰/۸۶-۱۳۸۷/۴/۱۶.

<sup>۳</sup> رأی شماره ۶۶۱ - ۶۶۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۶ آیین نامه اجرائی قانون مرجع تشخیص اراضی موات مصوب ۱۳۶۶/۷/۸ هیأت وزیران.



- اجبار اشخاص به اخذ گواهی عدم خلاف در تنظیم هر قسم سند اتومبیل<sup>۱</sup>؛
- تعیین شرایط عمومی و اختصاصی استخدام<sup>۲</sup>؛
- اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان<sup>۳</sup>؛
- تعیین جریمه تأخیر تأدیه در پرداخت عوارض و وصول آن<sup>۴</sup>؛
- ضرورت کسب موافقت شرکت ملی نفت ایران در مورد ثبت نام شرکتهای در شرف تاسیس<sup>۵</sup>؛
- وضع قاعده آمره مبنی بر پرداخت ۵۰ درصد بهاء ملک واقع در طرح با عنوان غرامت آن هم به شرط وقوع ۳۰ درصد ملک یا بیش از آن در مسیر تعریض<sup>۶</sup>؛
- تعیین میزان هزینه دادرسی<sup>۷</sup>؛
- وضع دستورالعمل در زمینه تخلفات اداری و صدور رأی در مدت معین و محدوده و آثار مترتب بر تخطی از آن<sup>۸</sup>؛
- تعیین تاریخ خاص برای قبول و ثبت اسناد<sup>۹</sup>؛

<sup>۱</sup> رأی هیأت عمومی ۱۳۸۲/۶/۲-هـ/۶۷/۸۱-مبنی بر اینکه مطالبه گواهی عدم خلاف برای انتقال اتومبیل از سوی دفتر خانه های اسناد رسمی قانونی نیست.

<sup>۲</sup> رأی شماره ۱۹۸ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳ وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

<sup>۳</sup> رأی مورخ ۸۶/۷/۲۹ شماره ۵۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بند آخر دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ وزارت صنایع و معادن.

<sup>۴</sup> رأی شماره هـ/۵۷۲/۸۳- ۱۳۸۷/۷/۲- هیأت عمومی دیوان.

<sup>۵</sup> رأی شماره هـ/۵۵۰/۸۳- ۱۳۸۷/۴/۹- هیأت عمومی دیوان «... نظر به اینکه وضع قاعده آمره موجد یا سالب حق و تکلیف و ایجاد شرایط خاص برخورداری از حقوق قانونی برای اشخاص اختصاص به حکم مقنن یا ماذون از قبل قانونگذار دارد، بنابراین بخشنامه شماره ۱۰/۵۱۶۷ مورخ ۱۳۶۱/۷/۷ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مبنی بر ضرورت کسب موافقت شرکت ملی نفت ایران در مورد ثبت نام شرکتهای در شرف تاسیس یا تغییر نام شرکتهای ثبت شده با استناد از کلمه (نفت) که متضمن وضع قاعده آمره است.... خارج از حدود اختیارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تشخیص داده می شود....».

<sup>۶</sup> رأی شماره هـ/۴۳۳/۸۶- ۱۳۸۷/۴/۱۸-.

<sup>۷</sup> رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مفاد ماده ۶ آیین نامه اجرایی تبصره الحاقی به ماده ۱۰۸۲ قانون مدنی ( رأی شماره شماره هـ/۱۷۷.۷۷- ۱۳۷۸.۸.۲۰).

<sup>۸</sup> رأی شماره ۲۰۴-۶.۲۵-۱۳۸۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال قسمتی از دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸.۸.۴.



- ضوابط مربوط به تشخیص مالکیت اشخاص<sup>۲</sup>؛
  - ضوابط مربوط به واگذاری اراضی دولتی به اشخاص فاقد مسکن و تعیین شرایط مربوط از حیث مساحت و بهای زمین واگذاری<sup>۳</sup>؛
  - تعیین قلمرو آزادی نشریات و مطبوعات در بیان مطالب و موارد مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی<sup>۴</sup>؛
  - تعیین ضابطه در خصوص مدت اعتبار حقوق مکتسب قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی نسبت به آن<sup>۵</sup>؛
  - تسری مصونیت‌های قانونی به اشخاص غیر مشمول نوعی قانونگذاری است<sup>۶</sup>؛
  - تعیین تکلیف برای سازمانهای اجرایی دیگر (غیر از قوه مقننه).
- در پایان ذکر این نکته لازم است که چنانچه حق یا تکلیفی به موجب قانون ایجاد شود و نحوه تحقق آن در مصوبات دولت تعیین شود یا لوازم تحقق آن مورد تایید و تصویب دولت قرار گیرد خارج از صلاحیت قوه مجریه یا دولت نخواهد بود.

## ۲-۲. ممنوعیت تفسیر، تضییق و توسعه دامنه قانون

تفسیر قانون مختص به مقنن است. بنابراین مقام اداری حق ارایه تفسیر رسمی از قانون عادی را نداشته و این موضوع خارج از صلاحیت های اجرایی است. عبارت دیگر مسئله تعیین حد و حدود شمول قانون و تفسیر آن متعلق به «قانونگذار» و یا شخصی که به او این اختیار تفویض گردیده است می باشد. در برخی از آراء، دیوان بر این امر تأکید

<sup>۱</sup> رأی شماره ۲۴۲-۷۰۲۹-۱۳۸۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۰۷۰۲۸/۱۱۸۰م مورخ ۱۳۷۹/۲/۳۱ سازمان تأمین خدمات درمانی پرسنل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۲</sup> رأی شماره هـ/۹۹/۷۹-۱۳۸۱/۳/۳۰.

<sup>۳</sup> رأی شماره هـ/۳۸۸/۸۰-۱۳۸۱/۵/۲۶ در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۶۳۶ هـ مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ سازمان ملی زمین و مسکن.

<sup>۴</sup> رأی شماره دادنامه ۱۱۷ کلاسه پرونده: ۳۰۱/۸۰ هیأت عمومی دیوان راجع به ابطال بندهای ۱-۲-۳-۴ و ۵ مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

<sup>۵</sup> رأی شماره ۴۵۳ مورخ ۸۲/۱۱/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مقررات ماده ۱۳ آیین نامه اصلاحی اجرای قانون ثبت علائم تجارتي و اختراعات.

<sup>۶</sup> رأی وحدت رویه ۷۰/۸/۱۴ کلاسه پرونده ۶۶، ۶۸ تا ۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.



نموده است که « تفسیر قانون» خارج از حدود اختیارات مقام اجرایی است»<sup>۱</sup> و اینکه اداره « موجبات توسیع دایره شمول قانون را فراهم کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود.»<sup>۲</sup> دیوان نخستین بار در قضیه ابطال پاره ای از مواد آیین نامه اجرایی اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ در بند ۱۶ تعبیر « اختیارات دولت » به « مالکیت دولت » را ممنوع و مبنای ابطال تصمیم قرار داده است. این امر ممکن است از طریق محدود کردن « اطلاق» حکم مقنن توسط مقام اداری نیز صورت پذیرد.

#### ۲-۱-۲. حصر مصادیق حکم قانونگذار

مقام اجرایی در تعیین مصادیق حکم قانونگذار باید مطابق با مصادیقی عمل نماید که در قانون ذکر گردیده است. بنابراین فرض بر این است در مواردی که «مقنن» مصادیق حکم قانونگذار را به دقت تعیین نموده یا معیاری را برای تعیین مصادیق حکم بیان نموده باشد مقامات اجرایی دیگر حق ورود به « تعیین» یا «حصر» مصادیق را نخواهند داشت. در یک مورد دیوان تصمیم کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهر سازی و معماری را مبنی بر اینکه « وضع قواعد آمره مبنی بر تقسیم بندی باغها بر اساس مساحت آنها به باغهای با ارزش زیاد، متوسط و کم و تعیین تکلیف خاص در هر مورد به ویژه حصر ممنوعیت تغییر و تبدیل در مورد باغهای حدود ۷۰ هکتار و تملک آنها برای استفاده عموم »<sup>۳</sup> را غیر قانونی اعلام و ابطال می نماید. نقش کمیسیون در مقام اجرا در واقع ارایه معیاری خارج از قانون مبنی بر تقسیم بندی باغات به ارزش کم، زیاد و متوسط بوده درحقیقت بر خلاف ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷ دولت و شهرداریها عمل نموده است.

<sup>۱</sup> رأی شماره ۲۸۵ مورخ ۸۲/۸/۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۳۳۴۸۱ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۵ مدیرکل کارگزینی کارکنان قضائی قوه قضائیه.

<sup>۲</sup> رأی شماره ۱۶ و ۱۷ دیوان عدالت اداری در مورد آثار ناشی از قرار موقوفی تعقیب در ارتباط با لایحه قانونی عفو محکومان جزایی مورخ ۶۲/۱۰/۱۲.

<sup>۳</sup> رأی هیات عمومی دیوان (۱۳۸۲/۵/۱۵-ه/۸۰/۲۷۰).



## ۲-۲-۲. تفسیر قانون

اصولاً وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن امر قانونگذاری و متعلق به قوه مقننه است.<sup>۱</sup> تفسیر قانون از جمله موضوعاتی است که به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی در صلاحیت اختصاصی مقنن است. بنابراین نقطه مقابل این اصل این است که تفسیر قانون خارج از صلاحیت مقامات اجرایی است. بعبارت دیگر امر تفسیر «امری اجرایی» محسوب نمی شود. اما در بسیاری از موارد و در عمل مقامات اجرایی ممکن است در فرآیند اجرای قانون اقدام به ارایه تفسیر و برداشت خاصی از مواد قانونی نمایند که این امر امروزه در ادبیات حقوق اداری بعنوان نوعی «تفسیر اداری» معروف شده است. اما باید توجه داشت که در صورتی که مقامات قوه مجریه در اعمال قانون مواجه با ابهام یا شبهه ای گردند نمی توانند آن را از نزد خود تفسیر نمایند. این اقدام مقامات اداری نیز مورد کنترل قضایی قرار میگیرد. دیوان عدالت اداری نیز در آراء بسیاری بر این نکته تأکید نموده است که « تفسیر قانون و دایره و قلمرو شمول آن از وظایف و اختیارات اختصاصی مقنن است.»<sup>۲</sup>

از جمله در بخشی از قضیه ابطال بخشنامه معاون درآمدهای مالیاتی وزارت دارایی آورده است که: «به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شرح و تفسیر قوانین عادی منحصراً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. نظریه اینکه ماهیت حقوقی تفسیر قانون عادی، تبیین و توضیح منظور و مقصود مقنن و رفع شبهه و ابهام از آن است و متضمن وضع قاعده آمره مستقلی نیست و علی الاصول از جهت تاریخ اجرا تابع اصل قانون می باشد، بنابراین بند ۳ بخشنامه... ابطال می گردد.»<sup>۳</sup>

## معاونت تحقیقات

<sup>۱</sup> رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع اصلاح بند های ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور.

<sup>۲</sup> رأی ۸۲/۷/۶ دیوان را جع به ابطال نظریه شماره ۴۳۶۳۶/۵۳۴۵/۵-۳۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۱۰ معاون درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

<sup>۳</sup> رأی شماره ۲۸۹-۱۳۸۰.۹.۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بند ۳ بخشنامه شماره ۳۲۹۵۲-۶۴۰۹-۳.۴ مورخ ۱۳۷۹.۷.۱۲ معاون درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

**۲-۲-۳. تعیین مستثنیات حکم قانونی**

تعیین مستثنیات از حکم عام مقنن منحصرأ اختصاص به قانونگذار دارد.<sup>۱</sup>

**۲-۳. تعیین و اعمال مجازات**

تعیین مجازات و طریق اعمال آنها از جمله شاخص ترین موضوعاتی است که در قوانین اساسی از حیثه صلاحیت های مقامات اداری و اجرایی خارج است. زیرا اصل تفکیک قوا و صلاحیت ها اقتضاء دارد که قدرت تقنین و اجرا از هم تفکیک گردند. بنابراین «تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات هر یک از آن ها و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مختلف و اعمال مجازات قانونی درباره مجرمین و متخلفین از وظایف اختصاصی قانونگذار است.»<sup>۲</sup> و قوه مجریه حق تعیین و اعمال مجازات را نخواهد داشت.

این موضوع در خصوص جرائم و مجازات ها اهمیت بسزایی دارد. در این زمینه نیز آراء بسیاری از دیوان در راستای کنترل قضایی تصمیمات اداری صادر گردیده است. برای نخستین بار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۴ مورخ ۱۶/۱۲/۱۳۶۱ به این مسئله توجه نموده است. («... ۲- تبصره ماده ۴۸ از جهت تعیین مجازات و کسر حقوق مستخدم بانک به میزان دو برابر مبلغ دریافتی از بابت کمک رفاه خانواده از حدود اختیارات قوه مجریه در تهیه و تصویب آیین نامه خارج است.»).

علاوه بر این اعمال و اجرای هر قسم مجازات توسط مقامات انتظامی باید به موجب قانون باشد و همانگونه که اشاره شد تعیین، تغییر و تشدید جرائم و مجازات قانونی آن ها، و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات متعدد و اعمال مجازات های قانونی، و تشخیص متخلف از غیر متخلف نیز مختص به قانونگذار یا مأذون از طرف وی بوده و این امر اصولاً خارج از حدود و اختیارات و صلاحیت

<sup>۱</sup> رأی شماره ۷ مورخ ۱۶/۱۲/۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرائی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها.

<sup>۲</sup> رأی شماره ۴۳۶ مورخ ۲۵/۶/۱۳۸۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بند های ۱۰ و ۱۱ و ۱۳ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر.



های مقام اداری است دیوان در آراء متعددی به این اصل صحه گذارده است. سایر عبارات دیوان در این خصوص عبارتند از:

**الف) اعمال تنبیه انضباطی فرد زندانی:** اعمال تنبیه انضباطی فرد زندانی خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مقرر در ماده ۹ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور است.<sup>۱</sup>

**ب) اعلام سهل انگاری و عدم همکاری به عنوان تخلف:** وضع قاعده آمره سهل انگاری و عدم همکاری با ناظران و بازرسیین مربوط را ( که اداره ) در زمره تخلفات قابل پیگرد اعلام نموده است خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود.<sup>۲</sup>

**پ) اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان:** وضع قاعده آمره مبنی بر اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان به ادعای ارتکاب تخلف به تشخیص کارخانجات سیمان به شرح بند ۷ دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات وزارت صنایع و معادن در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> متن رأی دیوان در قضیه موصوف و عبارات آن در این زمینه قابل توجه است. «طبق اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و بموجب قانون باشد و بصراحت اصل ۳۹ قانون مزبور هتک حرمت و حیثیت محکومان به زندان به هر صورت ممنوع و مستوجب مجازات اعلام گردیده است و حکم مقرر در ماده ۵۷۹ قانون مجازات اسلامی نیز مفهم عدم جواز اعمال مجازات مقرر درباره محکومان به نحو سخت تر از حد متعارف است. نظر باینکه از طرف مقنن حکمی در باب مجازات حبس به صورت انفرادی انشاء نشده اعمال مجازات حبس به صورت انفرادی تا مدت یک ماه به عنوان تنبیه انضباطی فرد زندانی خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مقرر در ماده ۹ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۶۴ تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.»

<sup>۲</sup> رأی شماره ۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال جزء ۱۳ بند ۱۲ ماده ۳ آئین نامه اجرائی سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات:

<sup>۳</sup> رأی مورخ ۸۶/۷/۲۹ شماره ۵۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بند آخر دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ وزارت صنایع و معادن





ت) قاچاق تلقی کردن کالا و تعیین مجازات کیفری برای آن: قاچاق تلقی کردن کالا و تعیین مجازات کیفری برای آن نیاز به صراحت و تأیید و وضع و تصویب مراجع قانونگذاری دارد. ( رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشنامه گمرک ایران در خصوص ورود موقت کالا-۱۰۷۷ )  
ث) تعیین تخلفات رانندگی<sup>۱</sup>

#### ۲-۴. وضع مالیات و عوارض و الزام به پرداخت وجه

یکی از موضوعاتی که بموجب اصل ۵۱ قانون اساسی در صلاحیت اختصاصی مقنن است، تعیین مالیاتها و نوع آن است. با این حال در هنگام اجرای قوانین مالی و مالیاتی، ممکن است با شبهاتی مواجه شویم. بدین سبب دیوان عدالت اداری در مقام کنترل قضایی اعمال دولت در آراء متعددی بیان داشته است که « اخذ هرگونه وجهی از اشخاص یا الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجهی به قانونگذار یا مأذون از قبل مقنن اختصاص دارد.» در ذیل به برخی از رویه های دیوان که برخی مصادیق را در زمره امور تقنینی قرار داده است معرفی می نمایم.

الف) پرداخت مالیات بر درآمد: الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی به پرداخت مالیات بر درآمد منوط به انجام تشریفات قانونی مربوط به تنظیم برگ تشخیص مالیاتی و ابلاغ آن به شخص مؤدی صدور برگ قطعی مالیاتی اصلاحی متضمن افزایش مالیات و اجرای آن بدون اطلاع مؤدی و رسیدگی به اعتراض وی در این باب توسط مراجع ذیصلاح قانونی که از مقوله وضع قاعده آمره در خصوص مورد است، خارج از حدود اختیارات وزارت امور اقتصادی و دارایی در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود.<sup>۲</sup>

معاونت کفیات،

<sup>۱</sup> شماره ه/۸۰/۴۴۶/۳۰/۵/۱۳۸۱ (ابطال دستورالعمل معاونت راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی مربوط به حمل خودرو با جرثقیل «طرح برخورد با تخلفات ساکن  
<sup>۲</sup> رأی شماره ۴۵۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مفاد بند ۲ و قسمتی از بند ۳ ماده ۳۳ آیین نامه اجرائی ماده ۲۱۹ قانون مالیاتهای مستقیم



ب) افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط اداره: افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط اداره به قانونگذار یا مأذون از قبل مقنن اختصاص دارد از جمله افزایش نرخ آب بها و سایر خدمات مربوطه.<sup>۱</sup>

پ) تعیین عوارض: تعیین عوارض علی‌الاصول نیاز به تصویب مرجع قانونگذاری دارد.<sup>۲</sup>

### ۳. مصادیق امر اجرا

همان‌گونه که اشاره شد، تعیین دقیق همه مصادیق اجرا امکان‌پذیر نیست. در حقیقت، نمی‌توان با ارایه یک معیار کلی قلمور امور تقنینی را محدود کرد. تنها می‌توان به صورت موردی و مصداقی برخی از این مصادیق را مشخص نمود. در برخی از آراء و البته به صورت محدود، دیوان مصادیق امر اجرا را بیان نموده است و بر اجرایی بودن تصمیم صحه گذارده است. در محتوای آراء دیوان این موارد در کنار عبارت «اتخاذ تصمیم در خصوص مورد»<sup>۳</sup> بکار رفته است. برای مثال دیوان صرف «ارسال و ابلاغ اوراق»<sup>۴</sup>، صرف تعیین «کیفیت احتساب مهریه»<sup>۵</sup> را وضع قاعده آمره در صلاحیت «قوه مقننه» ندانسته بلکه آن را امری اجرایی تلقی نموده است. سایر مصادیق امر اجرا در محتوای آراء دیوان عبارتند از:

- نامه های اداری در موارد خاص و معین<sup>۶</sup>؛

- تغییر محل احداث پالایشگاه گاز<sup>۱</sup>؛

<sup>۱</sup> رأی شماره هـ/۸۰/۵۶/۱۳/۱۳۸۱ (ابطال بخشنامه شماره ۳۷۳۵۶/۳۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۵ وزارت نیرو)

<sup>۲</sup> رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بند ۲ از ماده ۱ و ماده ۱۲ و تبصره آن از آیین‌نامه اجرایی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع (صفحه ۹۳۱)

<sup>۳</sup> در محتوای غالب آراء هیأت عمومی دیوان در مقام تفکیک امر تقنینی (وضع قاعده آمره) و اجرایی با این عبارت مورد اشاره قرار گرفته است.

<sup>۴</sup> رأی هیأت عمومی ۱۳۸۲/۶/۲-هـ/۸۱/۶۷

<sup>۵</sup> رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مفاد ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی تبصره الحاقی به ماده ۱۰۸۲ قانون مدنی (رأی شماره شماره هـ/۱۷۷.۷۷.۱۳۷۸.۸.۲۰)

<sup>۶</sup> رأی شماره هـ/۱۶۰/۷۹-۱۳۸۱/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال دستورالعمل‌های شماره ۵۲/۱/۱۸۴۳۲ مورخ ۱۳۷۶/۶/۲۹ و ۵۰۱۳/۲۹۰۹۰ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و ۲۸۰/ف/۲۷۵۴۱ مورخ ۱۳۷۹/۲/۲ سازمان تأمین اجتماعی.



- نقل و انتقال تلفن از نقطه ای به نقطه دیگر<sup>۲</sup>؛
- موافقت یا عدم موافقت با انتشار روزنامه<sup>۳</sup>؛
- صدور انواع مجوزها از جمله صدور یا عدم صدور مجوز ساخت و ساز<sup>۴</sup>.

#### ۴. نتیجه

دیوان عدالت اداری در طول قریب به ۳۰ سال فعالیت خود در مقام کنترل قضایی اعمال دولت مرزهای اقدام دولت را با ارایه معیارها و مصادیق گوناگون تعیین نموده است. بنابراین محتوای این آراء می توانند بعنوان یک منبع غنی در تعیین مرزهای امور اجرایی بکار روند. با اینحال به جز برخی از موارد جزئی و خاص، دیوان بیشتر به بیان مواردی پرداخته است که خارج از امور اجرایی هستند. که البته این وضعیت ناشی از نقش کنترلی دیوان است. از جمله مهمترین مصادیق این امور عبارتند از:

- ارایه آیینی غیر از حکم مقنن؛
- توسیع دایره شمول قانون؛
- تضییق دایره شمول قانون؛
- اخذ هر نوع وجه از اشخاص خارج از موارد قانونی؛
- تحدید مالکیت؛
- الزام اشخاص به پرداخت وجه؛
- وضع قاعده آمره؛
- تفسیر قانون؛
- تعیین آثار آراء قطعی مراجع قضایی از قبیل توقیف، تعلیق تاریخ و چگونگی رسیدگی و اجرا آراء قضایی؛

<sup>۱</sup> رأی ۱۳۸۴/۹/۲۷ دیوان در خصوص ابطال مصوبه کمیسیون هیأت وزیران در خصوص محل احداث پالایشگاه گاز پارسیان

<sup>۲</sup> رأی هیأت عمومی دیوان مورخ ۸۴/۶/۶ راجع به نقل و انتقال تلفن

<sup>۳</sup> رأی هیأت عمومی دیوان راجع به تصمیم شماره ۱۲۴/۵۴۲۱ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۱ هیأت نظارت بر مطبوعات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

<sup>۴</sup> رأی مورخ ۸۶/۱۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۵۸۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۵/۸ سازمان میراث فرهنگی و گردشگری.



- تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات؛
  - تعیین مدت اعتبار قوانین موضوعه<sup>۱</sup>؛
  - تعیین میزان مجازات ها.
- در مقابل برخی از اقدامات نیز نظیر «ارسال و ابلاغ اوراق»، صرف تعیین «کیفیت احتساب مهریه» صدور نامه های اداری در موارد خاص و معین را جزء امور اجرایی در صلاحیت قوه مجریه تلقی نموده است.

## معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

<sup>۱</sup> رأی شماره هـ/۴۲۳/۸۰/۵/۲۶ (۱۳۸۱/۵/۲۶) ابطال نظریه شماره ۳۹۳۷/ت/س/هـ/۵۶ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ مدیر کل حقوقی سازمان تعزیرات حکومتی



### ضمیمه اول

#### اصولی از قانون اساسی که از شمول صلاحیت قانونگذاری مجلس خارج است

طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانونگذاری کند. این اصل دارای آثاری است. از جمله اول اینکه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول قانون اساسی مغایر باشد. دوم اینکه مجلس شورای اسلامی در تمامی موارد و مسائل نمی‌تواند قانونگذاری کند. صلاحیت قانونگذاری عام مجلس در تمامی موارد مربوط به اصل برتری پارلمان است که در قانون اساسی و نظام حقوق اساسی ایران مورد پذیرش واقع نشده است. در زیر به مواردی اشاره می‌شود که مجلس شورای اسلامی در خصوص موارد مزبور نمی‌تواند قانونگذاری کند.

ش	اصل	متن اصل
۱	اصل ۷۴	«لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...».
توضیحات		طبق این اصل از قانون اساسی، صلاحیت تدوین و تقدیم لوایح قانونی مستقیماً به هیأت وزیران اعطا شده است. این اصل دارای آثار متعددی است. از جمله اینکه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در متن یک قانون، هیأت وزیران را به تقدیم لوایح قانونی خاص الزام کند. همچنین، مجلس هر چند بر اساس صلاحیت خود در تدوین آیین نامه داخلی (اصل ۶۵ قانون اساسی) می‌تواند نحوه وصول و بررسی لوایح قانونی توسط مجلس را تعیین کند، ولی نمی‌تواند در مورد فرایند تدوین لوایح قانونی در دولت، قانونگذاری کند.
۲	اصل ۱۰۲	«شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».
توضیحات		صلاحیت شورای عالی استان‌ها در تدوین طرح در حدود اختیارات مصرح در قانون اساسی، صریحاً در قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است. این اصل دارای برخی آثار است. از جمله اینکه مجلس نمی‌تواند شورای عالی استان‌ها را به ارائه طرح‌های خاصی الزام کند. همچنین، مجلس نمی‌



تواند در مورد نحوه تهیه این طرح‌ها، قانونگذاری کند.			
«قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس، هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»	اصل ۱۰۸	۳	
مجلس خبرگان رهبری از جمله نهادهایی است که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند نسبت به آن، قانون وضع کند.		توضیحات	
<p>«وظایف و اختیارات رهبر:</p> <p>۱. تعیین سیاست‌ها کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام؛</p> <p>۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛</p> <p>۳. فرمان همه‌پرسی؛</p> <p>۴. فرماندهی کل نیروهای مسلح؛</p> <p>۵. اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروهای مسلح؛</p> <p>۶. نصب و عزل و قبول استعفا؛</p> <p>الف. فقهای شورای نگهبان؛</p> <p>ب. عالیترین مقام قوه قضائیه؛</p> <p>ج. رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران؛</p> <p>د. رئیس ستاد مشترک؛</p> <p>ه. فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛</p> <p>و. فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی؛</p> <p>۱- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه؛</p> <p>۲- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛</p> <p>۳- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم...</p> <p>۴- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتماد و نهم.</p> <p>۵- عفو یا تخفیف مجازات محکومیت در حدود موازین اسلامی پس</p>		اصل ۱۱۰	۴



<p>از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه. رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».</p>	
<p>صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری یکی از مواردی است که مجلس نمی‌تواند در مورد آنها قانونگذاری کند. تمامی مواردی که در بندهای یازده گانه این اصل آمده است، صلاحیت‌هایی است که اعمال آنها را قانون اساسی مستقیماً به رهبر واگذار کرده است و رهبر در اعمال این صلاحیت‌ها به قانونگذاری مجلس نیاز ندارد.</p>	<p><b>توضیحات</b></p>
<p>«هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقها، در شورا به جای وی منصوب می‌گردد».</p>	<p><b>۵ اصل ۱۱۱</b></p>
<p>صلاحیت مجلس خبرگان در عزل رهبری، خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است. همچنین، ترکیب، صلاحیت‌ها و نحوه فعالیت شورای موقت رهبری نیز خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس است.</p>	<p><b>توضیحات</b></p>
<p>«مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و</p>	<p><b>۶ اصل ۱۱۲</b></p>



		تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید».
توضیحات		مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در مورد ترکیب، صلاحیت‌ها و نحوه فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام قانونگذاری کند.
۷	اصل ۱۱۸	«مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری طبق اصل نود و نهم بر عهده شورای نگهبان است ولی قبل از تشکیل نخستین شورای نگهبان بر عهده انجمن نظارتی است که قانون تعیین می‌کند».
توضیحات		نحوه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، از مواردی است که خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس است و قانون اساسی صلاحیت مزبور را مستقیماً به شورای نگهبان واگذار کرده است.
۸	اصل ۱۲۴	«رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیأت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت».
توضیحات		تعداد معاونان و حدود اختیارات آنها (در چارچوب صلاحیت‌های رئیس جمهور) و همچنین، نحوه اداره هیأت وزیران و ایجاد هماهنگی بین آنها از مسائلی است که قانون اساسی، حکم آنها را مشخص کرده و خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس است.
۹	اصل ۱۲۶	«رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد».
توضیحات		
۱۰	اصل ۱۲۷	«رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد، تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران خواهد بود».
توضیحات		تعیین نماینده ویژه از جمله صلاحیت‌هایی است که قانون اساسی به رئیس جمهور اعطا کرده است و تعیین ضوابط آن را به قانونگذار محول نکرده است. بنابراین، صلاحیت مزبور خارج از حوزه صلاحیت قانونگذاری است و مجلس نمی‌تواند در آن خصوص مقررات گذاری کند.
۱۱	اصل ۱۲۸	«سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه





سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد.		
«اعطای نشان‌های دولتی با رئیس جمهور است.»	اصل ۱۲۹	۱۲
«رئیس جمهور استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده است به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد.»	اصل ۱۳۰	۱۳
«در صورت فوت، عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس جمهور یا موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.»	اصل ۱۳۱	۱۴
«ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رئیس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است.»	اصل ۱۳۴	۱۵
«استعفای هیأت وزیران یا هر یک از آنان به رئیس جمهور تسلیم می‌شود و هیأت وزیران تا تعیین دولت جدید به وظایف خود ادامه خواهند داد. رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید.»	اصل ۱۳۵	۱۶
«رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد...»	اصل ۱۳۶	۱۷
«علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه	اصل ۱۳۸	۱۸



<p>بپردازد. هر يك از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.</p> <p>دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای مشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.</p> <p>تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد».</p>		
<p>«به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالیتین مقام قوه قضائیه است».</p>	<p>۱۹ اصل ۱۵۷</p>	
<p>مسأله انتصاب رئیس قوه قضائیه و اینکه مجتهد عادل کیست و آگاهی به امور قضایی و مدیر و مدبر بودن به چه معنا است، خارج از صلاحیت قانونگذار بوده و در صلاحیت مقام رهبری است.</p>	<p>توضیحات</p>	
<p>«وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:...</p> <p>ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم.</p> <p>تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی...».</p>	<p>۲۰ اصل ۱۵۸</p>	
<p>«وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌گردد.</p> <p>رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به عنوان عالیتین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود».</p>	<p>۲۱ اصل ۱۶۰</p>	
<p>«رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل باید مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی باشند و رئیس قوه قضائیه با مشورت قضات دیوان عالی کشور آنها را</p>	<p>۲۲ اصل ۱۶۲</p>	



	<p>برای مدت پنج سال به این سمت منصوب می‌کند».</p>
<p>۲۳ اصل ۱۶۴</p>	<p>«قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دائم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل...».</p>
<p>توضیحات</p>	<p>قانون اساسی، تشخیص مصلحت جامعه را در این خصوص، به رئیس قوه قضائیه (با مشورت رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل) واگذار کرده است و تعیین مفهوم آن، خارج از حدود صلاحیت قانونگذار است.</p>
<p>۲۴ اصل ۱۷۵</p>	<p>«در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است...».</p>
<p>۲۵ اصل ۱۷۶</p>	<p>«به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.</li> <li>۲. هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.</li> <li>۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.</li> </ol> <p>اعضای شورا عبارتند از:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. روسای قوای سه گانه</li> <li>۲. رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح</li> <li>۳. مسوول امور برنامه و بودجه</li> <li>۴. دو نماینده به انتخاب مقام رهبری</li> <li>۵. وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات</li> <li>۶. حسب مورد وزیر مربوط و عالیترین مقام ارتش و سپاه</li> </ol> <p>شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهاى فرعى از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل میدهد. ریاست هر یک از</p>



<p>شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانونی معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است.»</p>	
<p>آنچه در این اصل، صلاحیت قانونگذاری در خصوص آن به مجلس واگذار شده است، صرفاً تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی است و سایر مواردی که در این اصل آمده است، خارج از حدود صلاحیت قانونگذار است.</p>	<p><b>توضیحات</b></p>

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



### ضمیمه دوم

#### فهرست اصولی از قانون اساسی که کلمه «مصوبه» یا «تصویب مجلس» در آنها به کار رفته است

عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.	اصل ۷۷	۱
دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتا محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید	اصل ۷۹	۲
گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد	اصل ۸۰	۳
استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی.	اصل ۸۲	۴
بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد	اصل ۸۳	۵
امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است	اصل ۱۲۵	۶
در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد.	اصل ۱۳۹	۷
در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.	اصل ۵۹	۸
این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.	اصل ۸۵	۹
رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.	اصل ۱۲۳	۱۰



### ضمیمه سوم

#### فهرست موضوعات مربوط به صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی

۱	تصویب عهدنامه ها اصل ۷۷
۲	تعیین حدود آزادیهای سیاسی و اجتماعی بند ۷ اصل ۳
۳	برقراری محدودیت های موقت ضروری اصل ۷۹
۴	گرفتن یا دادن وام بدون عوض خارجی اصل ۸۰
۵	استخدام کارشناسان خارجی اصل ۸۲
۶	انتقال بناها و اموال دولتی نفیس اصل ۸۳
۷	صلح دعاوی مهم مطابق اصل ۱۳۹
۸	درخواست مراجعه به آراء عمومی اصل ۵۹
۹	تصویب نهایی قوانین آزمایشی اصل ۸۵
۱۰	شرایط، حدود و کیفیت امر به معروف و نهی از منکر اصل ۸
۱۱	طرز تشکیل و حدود و ضایف و اختیارات شوراهای اصل ۷
۱۲	موارد تعرض به حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص اصل ۲۲
۱۳	قانون و ترتیب دستگیری افراد اصل ۳۲
۱۴	تفصیل مسائل مربوط به نشریات و مطبوعات اصل ۲۵
۱۵	قانونگذاری در زمینه حریم خصوصی اصل ۲۵
۱۶	تبعید یا اقامت اجباری اصل ۳۳
۱۷	حکم به مجازات و اجرای آن اصل ۳۶
۱۸	ضوابط مربوط به مالکیت شخصی اصل ۴۷
۱۹	تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی اصل ۴۴
۲۰	تفصیل و ترتیب استفاده از انفال و ثروت های عمومی اصل ۴۸
۲۱	وضع مالیات اصل ۵۱



۲۲	موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی اصل ۵۱
۲۳	تصویب بودجه سالانه اصل ۵۲
۲۴	ترتیب تهیه بودجه اصل ۵۲
۲۵	پرداخت های دولت اصل ۵۳
۲۶	سازمان و اداره امور دیوان محاسبات در تهران و مراکز استان ها اصل ۵۴
۲۷	ترتیب رسیدگی و حسابرسی دیوان محاسبات اصل ۵۵
۲۸	شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و کیفیت انتخابات اصل ۶۲
۲۹	محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس اصل ۶۴
۳۰	شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان اعضای شوراها اصل ۱۰۰
۳۱	حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها و سلسله مراتب آنها اصل ۱۰۰
۳۲	نحوه تشکیل و وظایف شورای عالی استانها اصل ۱۰۱
۳۳	چگونگی تشکیل شوراها و موضوع اصل ۱۰۴ و حدود وظایف و اختیارات آنها
۳۴	مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد شوراها اصل ۱۰۶
۳۵	قواعد مربوط به ترفیع درجه نظامیان و سلب آن اصل ۱۴۹
۳۶	ضوابط کلی نقل و انتقال دوره ای قضات اصل ۱۶۴
۳۷	صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی اصل ۱۶۳
۳۸	تعریف جرم سیاسی اصل ۱۶۸
۳۹	تعیین نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه اصل ۱۶۸
۴۰	نحوه برگزاری انتخاب رئیس جمهوری اصل ۱۱۶
۴۱	تعیین انجمن نظارتی نخستین شورای نگهبان موضوع اصل ۱۱۸
۴۲	تعداد وزیران و حدود اختیارات آنان اصل ۱۳۳
۴۳	ترفیع درجه نظامیان و سلب آن اصل ۱۴۹
۴۴	شرح و تفسیر قانون عادی اصل ۷۳
۴۵	حدود وظایف و قلمرو مسئولیت سپاه پاسداران اصل ۱۵۰
۴۶	تعیین امور حسبه اصل ۱۵۶



تصمیم گیری در خصوص استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری اصل ۱۵۸	۴۷
تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها اصل ۱۵۹	۴۸
حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان عدالت اداری اصل ۱۷۳	۴۹
حدود اختیارات و وظایف سازمان بازرسی کل کشور اصل ۱۷۴	۵۰
تشکیل محاکم نظامی اصل ۱۷۲	۵۱
خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر صدا و سیما اصل ۱۷۵	۵۲
شیوه کار، کیفیت انتخاب و شرایط اعضای شورای بازنگری قانون اساسی اصل ۱۷۷	۵۳

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

#### ۱) کتاب

۱. آیت الله‌زاده شیرازی، سیدمرتضی و دیگران، مجمع اللغات، چاپ چهارم، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۴.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ چهارم، تهران، توس، ۱۳۷۰.
۳. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، ج. ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
۴. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۴.
۵. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد ۱، تهران، انتشار، ۱۳۸۴.
۶. پناهی، علی و لامعی، بهزاد، آشنایی اجمالی با بودجه: ساختار، چالش‌ها و نقش مجلس، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۲.
۸. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۹. راسخ، محمد، نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
۱۰. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۱۱. شبیری نژاد، علی اکبر و صالح خو، قاسم ، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها): زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۱۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹.
۱۴. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۱.
۱۵. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
۱۶. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ ۳۳، تهران، انتشار، ۱۳۸۶.
۱۷. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۵۹ تا پایان سال ۱۳۶۳، تهران، اداره کل قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۶۹.
۱۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران، دادگستر، ۱۳۸۵.
۱۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم (خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵)، تهران، دادگستر، ۱۳۸۵.
۲۰. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، تهران، دادگستر، ۱۳۸۵.

۲۱. مهرپور، حسین ، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، اطلاعات، ۱۳۸۰.
۲۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ هجدهم، جلد دوم، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
۲۳. هاوالت، مایکل؛ رامش، ام، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.
۲۴. یان داری شر، تحولات سیاسی در فرانسه؛ از ژیسکار دستن تا فرانسوا میتران، ترجمه ناصر موفقیان، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی ، چ اول، ۱۳۶۹.

## ۲) مقاله ها

۲۵. اَلْسُن، دیوید ام.، « پارلمان در دموکراسی های نوین؛ تجربه اروپای مرکزی» ، ترجمه حسین نبی‌لو، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۳، ۱۳۸۵.
۲۶. تیلا، پروانه، «حاکمیت قانون، از تئوری تا عمل»، همبستگی، سال دوم، شماره ۱۳۸، ۱۳۸۰/۱/۲۱، ص ۷.
۲۷. زارعی، محمد حسین ، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن» ، مجلس و پژوهش، ش. ۴۸، ۱۳۸۴.
۲۸. مزارعی، غلامحسین، قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌ای دولت و چگونگی نظارت بر آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹.
۲۹. نصیری، مرتضی، «ملاحظات در باب قانونگذاری»، مجلس و پژوهش، ش. ۳۸، ۱۳۸۲.
۳۰. نورتون، فیلیپ، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، شماره ۴۸، ۱۳۸۴.

## ب) منابع لاتین

## (۱) کتاب

- 1- Alder, John, *Constitutional and Administrative Law*, London, Macmillan, 1999.
- 2- Allan, R. Carias-Brewer, *Etude de Droit Comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- 3- Allan, T. R. S, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, New York, Oxford University Press, 2001.
- 4- Bell, John & Bayron, Sophie & Whittaker, Simon, *Principles of French Law*, New York, Oxford University Press, 1998.
- 5- Kelly, J. M., *A Short History of Western Legal Theory*, New York, Clarendon Press. Oxford, 1993.
- 6- Loughlin, Martin, *Public Law and Political Theory*, New York, Oxford University Press, 1992.
- 7- Mukarji, P. B., *Critical Study of the Indian Constitution*, Bombay: Bombay University Press, 1967.
- 8- Raz, Joseph, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, New York, Oxford University Press, 1979, p. 214.
- 9- Verpeaux, Michel, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.

## (۲) مقاله ها و پایان نامه ها

- 1- Allen, T.R.S, « Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism », *Clorado Law Journal*, Vol. 44, 1985.
- 2- Arnaud Le Pillouer, «La notion de régime d'assemblée et les origines de la classification des régimes politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2/2004 n° 58.
- 3- Claus, Laurence, «Montesquieu's Mistake and the True Meaning of Separation», In *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No. 3 (2005), pp. 419-451.
- 4- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant , «The New Public Service: Serving Rather than Steering», in *Public Administration Review*, November/ December 2000, Vol. 60, No. 6.

5-- Interparliamentary Union, «Parliaments and the Budgetary Process including from a Gender Perspective», 2003, Available at:

6- [www.ipu.org/PDF/publications/manila02\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf).

7-Keating, Michael, «The Public Service: Independence, Responsibility and Responsiveness», in *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 1999.

8-Kiser, Edgar & Linton, «Determinants of the Growth of the State: War and Taxation in Early Modern France and England», *Social Forces*, Vol.80, n. 2. December 2001.

9-Méhaignerie, P, «La recevabilité financière dans la procédure législative, Assemblée nationale», *Rapport d'information* n° 3247, 2006.

10- McGuire, O. R., «Administrative Lawmaking», in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 185, The Constitution in the 20th Century., May, 1936.

11- National Endowment for Democracy, Legislatures and the Budget Process: *An International Survey*, 2003, Available at:

12- [http://www.accessdemocracy.org/library/1651\\_gov\\_budget\\_093103.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf)

13- Roques, X , «Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution)», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1993, n° 16.

14- Smith, S.A., «Constitutionalism in the Common Wealth Today», *Malaya Law Review*, 1962, p.205.

15- Svava, James H., «Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship», in *Public Administration Review*, January/ February 2008, p. 47.

16- Zarei, Mohammad Hossein, The Applicability of the Principles of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers, A Thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Ph.D. in the Faculty of Law, 1998.



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی