

تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین نامه در نظام حقوقی ایران^۱

علی اکبر گرجی^۲

محمد بهادری جهرمی^۳

چکیده

عرصه حقوق عمومی را از یک منظر می توان عرصه دوگانه ها دانست: دوگانه هایی همچون حقوق عمومی و حقوق خصوصی، دوگانه قدرت و آزادی، دوگانه دولت و شهروند، دوگانه اراده عمومی و اراده فردی، دوگانه عمل حاکمیتی و عمل تصدی، دوگانگی نهادهای سیاسی (امر سیاسی، اداری و تقنینی) و قضایی (امر قضایی)، دوگانگی شخصیت حقوقی دولت و شخصیت زمامداران، دوگانه حق (امتیاز، صلاحیت، آزادی، قدرت) و تکلیف (تعهد، اجبار، تقید)، دوگانه منفعت عمومی و منفعت خصوصی، دوگانه شکل و محتوا (ماهیت)^۴، دوگانه اعمال یکجانبه و اعمال قراردادی، دوگانه اکثریت و اقلیت، دوگانه اداره کننده و اداره شونده، دوگانه حقوق و اخلاق، دوگانه قاعده و استثنا، دوگانه آیین نامه و قانون. بنابراین، می توان گفت وجود این دوگانگی ها با جوهره حقوق عمومی پیوندی وثیق دارد. بسیاری از این تفکیک ها به ایجاد تضمین های محکمی در رابطه دولت و شهروند می پردازند. پس به هم خوردن و به هم زدن این دوگانگی یا چندگانگی ها اصولاً مطلوب و مقبول نیست و به عبارتی هنر حقوق عمومی تلفیق و کنار هم نشانیدن این دوگانه های ناسازگار است. حکمرانی مطلوب و شایسته نیز باید بتواند بین این امور ناسازگار تعادل منطقی ایجاد نماید. از جمله دوگانگی هایی که در عرصه حقوق عمومی جایگاه رفیعی دارد، دوگانه قانون - آیین نامه است. اراده گرایی سیاسی - حقوقی قوه مجریه در سال های اخیر باعث شد تا یکی از مباحث جدی حقوق عمومی بار دیگر احیا شده و حتی در عرصه عمومی جامعه نگاه ها را به سوی خود معطوف نماید. مقاله حاضر، می کوشد تا به بازشناسی قلمروهای صلاحیتی قوای مقننه و مجریه در زمینه وضع قواعد حقوقی کلی بپردازد.

کلیدواژه ها: قانون، آیین نامه، تفکیک شکلی، تفکیک ماهوی، صلاحیت تکلیفی، صلاحیت اختیاری.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۶/۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۱۰/۹

^۲ استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی. (نویسنده مسئول)

^۳ دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس قم).

^۴ قواعد آیینی و قواعد ماهوی.

مقدمه

از منظر تاریخی، در نظام‌های سلطانی یا به‌طور کلی‌تر در نظام‌های یکتا‌سالار، صلاحیت انحصاری وضع قاعده حقوقی در اختیار قوه مجریه و شخص رئیس کشور قرار داشت.^۵ هم‌اکنون نیز کم‌نیستند کشورهایی که عمده قدرت قانونگذاری در دست قوه مجریه است (به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین مانند اروگوئه، هندوراس، هائیتی، اکوادور، بولیوی، پرو). در این کشورها رئیس قوه مجریه با بخشنامه - قانون^۶ به وضع قانون مبادرت می‌کند.^۷ حتی، برخی از این کشورها، ظاهراً، پارلمان^۸ هم ندارند یا اگر هم نهادی بنام پارلمان وجود دارد، این نهاد کاملاً تابع قوه مجریه است، مانند پاراگوئه، گواتمالا، نیکاراگوئه، السالوادور، پاناما و جمهوری دومینکن و کوبا. در این پارلمان‌ها گروه اپوزیسیون به معنای واقعی کلمه وجود ندارد یا در صورت وجود، کاملاً تحت مهار نظام‌های اقتدارگرای حاکم قرار دارند. چنان‌که مورو کاپلتی ذکر می‌کند حتی در برزیل، در دهه ۱۹۸۰، رئیس‌جمهور اجازه خلع‌ید و تعلیق نمایندگان مجلس را داشته است.^۹

بنابراین، «در این دسته از نظام‌ها اراده سلطان، حاکم خودکامه یا طبقه حاکم به تنهایی برای ایجاد هنجارهای حقوقی و حق و تکلیف کفایت می‌کند».^{۱۰} روشن است که پذیرش چنین قدرت مسلطی با اندیشه‌های مردم‌سالار سازگار نیست و سخن گفتن از تفکیک قلمرو اجرایی از قلمرو تقنین در این دسته از کشورها اساساً بی‌معناست. مفهوم تفکیک در ذیل گفتمان مردم‌سالاری قابل فهم است. این گفتمان بر مبنای اصولی مانند تفکیک قوا، نظارت‌پذیری زمامداران و صیانت از حق‌ها و آزادی‌های فردی و گروهی شکل گرفته است. در این سنت فکری، معادله کاملاً عوض می‌شود و در آغاز تاکید می‌شود که تنها قدرت قانونگذار، پارلمان است و قوه مجریه یک نهاد تبعی و طفیلی است و صلاحیتی جز اجرای فرامین پارلمان ندارد. این سنت که در قسمت اعظم آن تحت تأثیر اندیشه‌های روسو قرار داشته است پارلمان را بارزترین نماد مردم‌سالاری و اراده عمومی می‌داند. از این روست که در مقاطعی از تاریخ، قانون را مقدس و مطلق‌العنان می‌شمردند. درباره کارکردهای حقوقی حاکمیت، اختلاف نظر وجود دارد. برخی از صاحب‌نظران، کارکردهای حقوقی حاکمیت را در دو موضوع قانونگذاری (به‌عنوان کارکردی اولیه و اصیل) و اجرایی (به‌عنوان کارکردی طفیلی و غیر اصیل) خلاصه می‌کنند و کارکرد قضایی را هم بخشی از کارکرد اجرایی دولت می‌دانند. گروهی دیگر، ماهیت کارکرد قضایی را متفاوت دانسته و به آن همچون کارویژه‌ای مستقل می‌نگرند. صرف‌نظر از این مجادلات دامنه‌دار، کارکردهای حاکمیت را می‌توان در سه مورد قانونگذاری، اجرا و دادگستری تبیین کرد.^{۱۱}

الف) کارکرد قانونگذاری

^۵. برای بررسی ویژگی‌های دوازده گانه نظام‌های یکتا‌سالار ر.ک.: گرجی، علی اکبر، در *تکاپوی حقوق اساسی*، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۲۶۰.

^۶. Décret-loi (decreto-ley)

^۷. CAPPELLETTI (M.), «Loi et règlement en droit comparée: partage de compétences et contrôle de constitutionnalité», in FAVOREAU (L.), *Le domaine de la loi et du règlement* (s. dir.), Economica, 2^e éd., 1981, pp. 247-255.

^۸. Congreso

^۹. CAPPELLETTI, *op. cit.*, pp. 247-255.

^{۱۰}. گرجی، پیشین، ص ۲۶۰.

^{۱۱}. گرجی، علی اکبر، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: انتشارات جنگل، چاپ ۲، بهار ۱۳۸۹، صص ۲۰-۲۳.

نظام سیاسی از طریق قانونگذاری به وضع قواعد اصولاً کلی،^{۱۲} غیر شخصی^{۱۳} و الزام آور^{۱۴} می‌پردازد.

ب) کارکرد اجرایی

نظام سیاسی حاکم با توسل به عنصر اقتدار و راهکارهای عینی به اجرای قوانین می‌پردازد. قانون به بیان قواعد کلی و انتزاعی می‌پردازد، اما دولت باید آن را درباره موارد و مصادیق عینی به اجرا گذارد. اجرای قوانین می‌تواند با استفاده از ابزارهای حقوقی، مانند صدور آیین‌نامه، فرمان‌نامه، بخش‌نامه یا تصمیم‌های فردی تأمین شود.

ج) کارکرد قضایی

نظام سیاسی حاکم با استناد به قوانین و اجرای آن‌ها به رفع مخاصمات و اعمال دادگستری می‌پردازد. گسترش عدالت و دادورزی یکی از کارکردهایی است که می‌تواند صلح اجتماعی را به ارمغان آورد. در کارکرد قضایی، هر چند نظارت بر حسن اجرای قوانین نیز مدنظر است اما همانند کارکرد اجرایی، مسأله مهم اجرای قانون است، البته هدف اجرا در این مرحله متفاوت است. هدف، اجرای قانون درباره دعاوی و حل و فصل مخاصمات از طریق یک عمل قضایی یا شبه‌قضایی است.

به‌رغم اهمیت راهبردی کارکردهای سه‌گانه فوق، نمی‌توان تمام مأموریت‌های حاکمیت را در این سه مورد تلخیص کرد. این وظایف سه‌گانه بیش‌تر به وظایف دولت ژاندارم^{۱۵} مربوط است که هدف اصلی آن تضمین نظم عمومی است.^{۱۶} در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم را به سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه تفکیک نموده است. مطابق صدر اصل ۵۸ قانون اساسی «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود». گرچه، بر اساس این اصل، «اعمال قوه مقننه» در اختیار مجلس شورای اسلامی است، اما صلاحیت وضع قاعده کلی در انحصار مجلس نیست و نهاد سیاسی دیگری به نام دولت (هیأت وزیران، یک یا چند تن از وزرا) نیز می‌تواند در قالب آیین‌نامه به وضع قاعده کلی بپردازد.^{۱۷}

با توجه به این مطالب، می‌توان گفت هم قدرت آیین‌نامه‌های و هم قدرت قانونگذاری هر دو ریشه در قانون اساسی دارند و شورای نگهبان در پاره‌ای از آرای خود به صورت موردی جدیدی خاصی را در صیانت از حریم این دو صلاحیت اختصاصی از خود نشان داده است. اما، پرسش اصلی آن است که حدود این دو صلاحیت اختصاصی دقیقاً کجاست؟ پاسخ به این پرسش نیازمند تفصیل موضوع در قالب بررسی صلاحیت تقنینی مجلس از یک سو و مطالعه صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه از سوی دیگر است. نوشتار حاضر به مطالعه امکان‌پذیری تفکیک قلمرو قانون و آیین‌نامه، در ذیل نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. بدین ترتیب، در فراز نخست، پیرامون صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی سخن گفته شود و در فراز واپسین، قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه بررسی می‌شود. با توجه به این که

^{۱۲}. Des règles générales

^{۱۳}. Des règles impersonnelles

^{۱۴}. Des règles obligatoires

^{۱۵}. État Gendarme

^{۱۶}. GEORGES, *op. cit.*, p. 38.

دغدغه اصلی نویسندگان، توضیح چالش‌های حقوقی - سیاسی کنونی درباره تفکیک امر قانونی از امر آیین‌نامه‌ای و دشواری‌های آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی است، در پایان این مطالعه راهکارهای چندی برای غلبه بر دشواری‌ها و گره‌های موجود در نظام حقوقی کشور پیشنهاد خواهد شد.

قسمت نخست - صلاحیت تقنینی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

علاوه بر نقش نظارتی مجلس بر قوای دیگر در ابعاد سیاسی و مالی و نیز برخی کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی از قبیل انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان^{۱۸} و تصویب اعتبارنامه نمایندگان^{۱۹} با تدقیق در اصول قانون اساسی می‌توان دو نوع صلاحیت تقنینی به شرح زیر برای مجلس مشاهده نمود:

گفتار اول - انواع صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی

۱. صلاحیت تکلیفی

بیش از چهل مورد در قانون اساسی به تعیین ضوابط، شرایط، حدود، کیفیات و اموری از این دست در حیطه‌های گوناگون توسط قانون اشاره شده است، برخی از این امور عبارتند از:

- تعیین موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی^{۲۰}
- تفصیل موارد مربوط به آزادی نشریات و مطبوعات^{۲۱}
- نحوه مدیریت و به کارگیری انفال و ثروت‌های عمومی^{۲۲}
- تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد^{۲۳}
- ضوابط مربوط به مالکیت شخصی^{۲۴}
- تعیین ضوابط مالکیت شخصی^{۲۵}
- تعیین موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی^{۲۶}
- تعیین ترتیب تهیه لایحه بودجه^{۲۷}
- شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان شوراهای اسلامی، حدود وظایف و اختیارات و سلسله مراتب شوراها^{۲۸}

^{۱۸}. بند ۲ اصل ۹۱ قانون اساسی.

^{۱۹}. اصل ۹۳ قانون اساسی.

^{۲۰}. اصل ۷ قانون اساسی.

^{۲۱}. اصل ۲۴ قانون اساسی.

^{۲۲}. اصل ۴۵ قانون اساسی.

^{۲۳}. اصل ۴۴ قانون اساسی.

^{۲۴}. اصل ۴۷ قانون اساسی.

^{۲۵}. اصل ۴۷ قانون اساسی.

^{۲۶}. اصل ۵۱ قانون اساسی.

^{۲۷}. اصل ۵۲ قانون اساسی.

^{۲۸}. اصل ۱۰۰ قانون اساسی.

- تعیین صلاحیت دادگاه‌ها^{۲۹}

- تعریف جرم سیاسی^{۳۰}

و برخی موارد دیگر که عموماً مرتبط با حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم است. از طرف دیگر بر خلاف قوانین اساسی برخی کشورها که با احصای موارد صلاحیت قانونگذاری، پارلمان را از ورود به سایر موضوعات، صراحتاً منع کرده‌اند؛^{۳۱} در اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

بنابراین، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که در تمام مواردی که در قانون اساسی تعیین ضوابط اموری صراحتاً به قانون محول شده است، مجلس شورای اسلامی الزام به تقنین در موارد یاد شده داشته و تقنین در حوزه اموری که به برخی از آن‌ها اشاره شد از صلاحیت اختیاری مجلس خارج بوده و الزامی است. در واقع این قبیل موضوعات مصرح در قانون اساسی که می‌توان عنوان «قوانین تکلیفی» را برای آن‌ها برگزید، بیانگر استثنائات ویژه «می‌تواند» در اصل ۷۱ قانون اساسی است، البته در این خصوص قابل ذکر است، تضمین تصویب چنین قوانینی توسط مجلس به دلایل مرتبط با تکنیک‌های حقوقی با مشکل مواجه است. به عبارت دیگر، قانون اساسی منع تصویب قوانین با موضوع خاص را نسبت به تکلیف تصویب قوانین با موضوع خاص به صورت مؤثرتری تضمین می‌کند.^{۳۲}

۲. صلاحیت اختیاری

به جز مواردی که در قانون اساسی مجلس ملزم به وضع قانون است، سایر موارد در صلاحیت اختیاری مجلس بوده و مجلس می‌تواند در مورد آن‌ها قانون وضع کند.^{۳۳} اصل ۷۱ قانون اساسی دلیل این مدعاست. صلاحیت تقنینی مجلس چه در بعد تکلیفی و چه در بعد اختیاری آن به این معنا نیست که مجلس آزادانه و بدون هیچ محدودیتی حق وضع قانون در تمام موضوعات و بدون هیچ ضابطه‌ای را خواهد داشت. «اصل کنترل قوانین توسط قانون اساسی به‌عنوان نتیجه اصل برتری قانون اساسی و تضمین کننده اصل سلسله مراتب قوانین ایجاب می‌کند کلیه قوانین مصوب پارلمان در معنی و مفهوم چیزی خلاف اصول قانون اساسی در بر نداشته باشد»^{۳۴}. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات مجلس شورای اسلامی از این قاعده مستثنی نبوده و مجلس در اعمال صلاحیت تقنینی خویش با محدودیت‌هایی به شرح زیر روبروست.

^{۲۹}. اصل ۱۵۹ قانون اساسی.

^{۳۰}. اصل ۱۶۸ قانون اساسی.

^{۳۱} در این زمینه می‌توان به اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ اشاره کرد.

^{۳۲} کلسن، هانس، نظریه حقوقی ناب، ترجمه اسماعیل نعمت‌اللهی، چاپ اول، قم، انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهی (سمت)، ص ۱۰۶.

^{۳۳} ناگفته نماند، تفکیک صلاحیت مجلس به تکلیفی و اختیاری تفاوتی را در ماهیت، اعتبار یا آیین و تشریفات وضع مصوبات مجلس ایجاد نمی‌کند. به دیگر سخن، اصولاً، اعتبار حقوقی قوانین مصوب مجلس یکسان است. پس این تفکیک را نمی‌توان به معنای پذیرش قانون سازمان دهنده *organique* در نظام حقوقی ایران دانست.

^{۳۴} قاضی، ابولفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ هفتم، تهران، نشر دادگستر، ص ۴۷. در زمینه شیوه‌های اعمال دادرسی اساسی نگ. فاورو لویی، دادگاه‌های قانون اساسی، ترجمه علی اکبر گرجی، انتشارات جنگل-جاودانه، چاپ ۲، ۱۳۸۹.

گفتار دوم- محدودیت‌های صلاحیت تقنینی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

چنان که ذکر شد، در اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر اعمال می‌شوند. به دنبال این حکم در اصل بعدی (اصل ۵۸) قانونگذار اساسی اعمال قوه مقننه را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده است و همه‌پرسی که در اصل ۵۹ مورد اشاره قرار گرفته است در واقع استثنایی است بر صلاحیت مجلس نسبت به تقنین که در موارد بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و البته آن نیز با تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس صورت می‌گیرد و در این حالت اعمال قوه مقننه از طریق غیر از مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد. صرف نظر از اختیارات خاص ولایت فقیه در حکومت اسلامی، به جز اصل ۵۹ (همه‌پرسی) مورد دیگری که در قانون اساسی، قانونگذاری به مرجعی غیر از مجلس واگذار گردیده، تصویب قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان رهبری و کیفیت انتخاب آنهاست که براساس اصل یکصد و هشتم برعهده فقهای اولین شورای نگهبان قرار داده شده که پس از تصویب اکثریت آنان باید به تصویب مقام رهبری نیز برسد و از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به خبرگان در صلاحیت خود آنان است.

به جز موارد فوق، استثناء دیگری بر صلاحیت قانونگذاری مجلس در قانون اساسی با این عنوان که قانون به تصویب مرجعی غیر از مجلس برسد، ذکر نگردیده و در همین راستا اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی را نهاد صالح برای وضع قانون در عموم مسائل دانسته است.

بنابر مراتب فوق به طور خلاصه می‌توان گفت اطلاق و عموم صلاحیت تقنینی مجلس نسبت به قانونگذاری به ترتیب از اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی قابل استنتاج است. اما همان گونه که در اصول فقه گفته شده است، «ما مِنْ عَامِّ إِلَّا وَ قَدْ خُصَّ»، صلاحیت عام و مطلق مجلس بنابر برخی اصول قانون اساسی با محدودیت‌هایی مواجه است که می‌توان آن‌ها را در دو دسته محدودیت‌های اختیاری و محدودیت‌های غیراختیاری تقسیم‌بندی کرد:

الف) محدودیت‌های اختیاری

تأمل در اصول مرتبط با صلاحیت‌های مجلس در قانون اساسی بیانگر مواردی است که مجلس می‌تواند صلاحیت قاعده‌گذاری خویش را در مواردی خاص اختیاراً محدود کند. این موارد یکی ارجاع تقنین به قوه بنیادگذار^{۳۵} است و دیگری تفویض اختیار:

(۱) اصل ۵۹ مبنی بر ارجاع اعمال قوه مقننه به آرای عمومی،

(۲) اصل ۸۵ مبنی بر تفویض اختیار وضع قانون به کمیسیون‌های داخلی و تفویض تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا دولت.

در این موارد، مجلس شورای اسلامی می‌تواند، با اراده و تشخیص خود، صلاحیت‌های خود را به اکثریت رأی‌دهندگان در همه‌پرسی، کمیسیون‌های داخلی یا دولت واگذار کند. در این حالت (تفویض اختیار)، موارد فوق از صلاحیت مجلس خارج می‌شود. البته در خصوص تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی، چنانچه این تفویض در مورد تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی و یا وابسته به دولت باشد، مصوبه کمیسیون داخلی مجلس، دائمی تلقی شده اما در

سایر موارد، قوانین مصوب کمیسیون‌های داخلی در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس است.

ب) محدودیت‌های غیراختیاری

محدودیت‌های غیراختیاری وارده بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد: دسته اول مواردی است که تخصصاً از صلاحیت مجلس خارج بوده و دسته دوم ناظر بر مواردی است که تخصصاً از صلاحیت مجلس خارج شده است. توضیح آن‌که بنابر اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس «در حدود مقرر در قانون اساسی» است، پس اختیارات سایر نهادهای مقرر در قانون اساسی تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است. همچنین از آنجا که در اصل ۷۲ مقرر گردیده است که مجلس نمی‌تواند قوانین مغایر با احکام مذهب رسمی و یا قانون اساسی وضع نماید، پس آن دسته از اصول قانون اساسی که صلاحیت مجلس را در این راستا محدود می‌کنند، تحت عنوان محدودیت‌های غیراختیاری که تخصصاً از صلاحیت مجلس خروج دارد، قابل طبقه‌بندی است. محدودیت‌های پیش‌گفته عبارتند از:

۱) مواردی که تخصصاً از صلاحیت مجلس خارج است:

- ۱- اصول ۵۷ و ۱۱۰: مواردی که تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری در مورد آن‌ها در حیطه وظایف رهبری قرار دارد تخصصاً از صلاحیت مجلس خارج است. در این راستا می‌توان از تدوین و تصویب سیاست‌های کلی نظام، تنظیم روابط قوای سه‌گانه، عفو یا تخفیف مجازات محکومین و نیز اختیارات و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی^{۳۶} نام برد.
- ۲- اصل ۱۰۸: مطابق مفاد این اصل، قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آن‌ها که برای نخستین دور، به وسیله فقهای شورای نگهبان تهیه و به تصویب رهبر انقلاب می‌رسد و از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.
- ۳- اصل ۱۱۲: براساس ذیل این اصل، مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط خود اعضای مجمع، تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.
- ۴- اصل ۱۶۱: ضوابط تشکیل دیوان عالی کشور مطابق این اصل توسط رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود، بنابراین تعیین ضوابط تشکیل دیوان عالی کشور تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.
- ۵- اصل ۱۳۴: مطابق این اصل تعیین برنامه و خط‌مشی دولت در صلاحیت رئیس‌جمهور است که با همکاری وزیران به این امر مبادرت می‌کند، لذا تقنین در حوزه تعیین برنامه و خط‌مشی دولت، تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.
- ۶- اصل ۱۷۶: براساس بند «یک» این اصل تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است، همچنین تصویب تشکیلات

^{۳۶}. با توجه به عرف‌های حقوق اساسی شکل گرفته و با توجه به رویه شورای نگهبان.

شوراهای فرعی که به تناسب وظایف شورای عالی امنیت ملی تشکیل می‌شود از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور نیز در صلاحیت خود شورای عالی امنیت ملی است که البته مصوبات این شورا بایستی به تأیید مقام رهبری نیز برسد. لذا تقنین در هر دو حوزه پیش گفته، تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.

۷- اصل ۹۸: مطابق این اصل صلاحیت تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود. لذا ارائه تفسیر قانونی و رسمی از اصول قانون اساسی صرفاً در صلاحیت شورای نگهبان بوده و تخصصاً از صلاحیت تقنین مجلس خارج است، هرچند در این مورد مجلس می‌تواند مطابق تفسیر و برداشت خود از اصول قانون اساسی نسبت به طرح‌ها و لوایح قانونی تصمیم‌گیری کند که مآلاً شورای نگهبان نظر نهایی را اعلام خواهد کرد با این توضیح که تأیید یا رد مصوبات مجلس از سوی شورای نگهبان، تفسیر قانونی اصول قانون اساسی محسوب نمی‌شود بلکه نوعی تفسیر تبعی یا تفسیر تطبیقی از اصول قانون اساسی و خارج از موضوع اصل ۹۸ می‌باشد.

۸- اصول ۴، ۹۱ و ۹۹: با توجه به نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان از این اصول مبنی بر این که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌هاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که تقنین در حوزه ضوابط و مقررات یادشده تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج گردیده و در صلاحیت انحصاری نهاد شورای نگهبان می‌باشد.

۹- اصل ۱۷۷: اصلاح و تغییر قانون اساسی بر اساس این اصل در صلاحیت شورای بازنگری قانون اساسی بوده و تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.

۲) مواردی که تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است:

بنابر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۷۲، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. بنابراین رعایت تمام مفاد قانون اساسی در کنار موازین اسلامی به تشخیص شورای نگهبان شرط اعتبار مصوبات مجلس است و مجلس ملزم به رعایت تمام مفاد شکلی و ماهوی اصول مختلف قانون اساسی در تقنین است، با این حال برخی اصول قانون اساسی منجزاً محدودیت‌هایی را بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس وارد کرده‌اند و از این حیث برخی موضوعات، تخصصاً از صلاحیت قانونگذاری مجلس خارج است، اهم این موارد عبارتند از:

۱- اصل ۹: بنابر این اصل هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند. لذا عدم امکان سلب آزادی‌های مشروع، تخصیصی است بر صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری.

۲- اصل ۵۰: بر این اساس تجویز فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع بوده و از این جهت این اصل تخصیصی است بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس.

- ۳- اصل ۷۵: بنابر مفاد این اصل ارائه طرح‌های قانونی و همچنین ارائه پیشنهادی از سوی نمایندگان که به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم نشده باشد، تخصیصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.
- ۴- اصل ۷۸: در این اصل هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع دانسته شده است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط این که یک طرفه نباشد. بنابر مفهوم مخالف این اصل هرگونه تغییر یک طرفه در خطوط مرزی کلاً ممنوع بوده و تخصیصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.
- ۵- اصل ۸۱: مطابق این اصل دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجارتی و صنعتی و کشاورزی و معاون و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است و این مورد نیز یکی از مصادیق محدودیت‌های غیراختیاری است که تخصیصاً از صلاحیت عام مجلس در اصل هفتادویک قانون اساسی خارج است.
- ۶- اصل ۸۳: براساس این اصل بناها و اموال 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. لذا تجویز انتقال نفایس ملی منحصر به فرد به غیر تخصیصاً از صلاحیت عام مجلس خارج است.
- ۷- اصول ۵۷ و ۱۱۰: بنابر اصل ۵۷ قانون اساسی قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت‌اعمال می‌گردند، از طرف دیگر یکی از وظایف و اختیارات رهبری مطابق بند «یک» اصل ۱۱۰، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام است. لذا رعایت مفاد سیاست‌های کلی نظام برای تمام قوا از جمله مجلس شورای اسلامی الزامی بوده و تصویب قوانین مغایر با مفاد سیاست‌های کلی نظام تخصیصاً از صلاحیت عام قانونگذاری مجلس خارج است.
- ۸- اصل ۱۴۵: تجویز عضویت افراد خارجی در ارتش و نیروهای انتظامی کشور بر اساس این اصل، تخصیصاً از صلاحیت عام تقنینی مجلس خارج شده است.
- ۹- اصل ۱۴۶: مطابق این اصل استقرار هرگونه پایگاه نظامی خارجی در کشور هر چند به عنوان استفاده‌های صلح‌آمیز باشد ممنوع بوده و این موضوع، تخصیصی است بر صلاحیت قانونگذاری مجلس.
- ۱۰- اصل ۱۴۸: تجویز هر نوع بهره‌برداری شخصی از وسایل و امکانات ارتش بنابر مفاد این اصل، تخصیصاً از صلاحیت مجلس خارج است.
- ۱۱- اصل ۱۵۳: تصویب هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد بواسطه حکم این اصل، از صلاحیت تقنینی مجلس خروج تخصیصی دارد.

قسمت دوم - صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس حق تفویض اختیار قانونگذاری به مراجع دیگر را ندارد.^{۳۷} البته دو استثنای تفویض اختیار تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی و تفویض اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا به دولت در این زمینه ذکر شده است. اما بنابر اصل ۸۵ قانون

^{۳۷} صدر اصل ۸۵ قانون اساسی.

اساسی در این راستا اصل بر عدم امکان تفویض اختیار قانونگذاری به نهادی غیر از مجلس است. این محدودیت یعنی عدم امکان تفویض اختیار، از جانب قدرت مؤسس بر مجلس تحمیل شده است. اما همین قدرت مؤسس در اصل ۱۳۸ قانون اساسی صلاحیت وضع قواعد کلی را به نهادی غیر از قوه مقننه یعنی به هیئت وزیران و وزرا نیز داده است. مطابق اصل موصوف، «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد...».

بنابر مفاد این اصل، دو گونه صلاحیت تکلیفی و اختیاری، در حوزه آیین‌نامه‌گذاری برای قوه مجریه قابل شناسایی است.

گفتار اول - انواع صلاحیت‌های آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه

۱. صلاحیت تکلیفی

حقوقدانان در تعریف قانون به ویژگی‌های مختلفی اشاره کرده‌اند. برخی قانون را دستور کلی که به وسیله مرجع صالح انشا شده و به توشیح مرجع صلاحیت‌دار رسیده باشد، تعریف کرده‌اند.^{۳۸} برخی داشتن ویژگی‌هایی مانند عمومیت و تعمیم، الزام، پابندی و دوام و نشأت گرفتن از سوی قدرت اجتماعی را به عنوان ویژگی‌های قانون در نظر گرفته‌اند،^{۳۹} برخی ویژگی‌های قانون را چنین پنداشته‌اند؛ در قلمرو حاکمیت دولتی خاص با حاکمیت و هویت متمایز به اجرا درمی‌آید، قلمرو زمانی خاص دارد همان‌طور که قلمرو مکانی خاص دارد و الزام‌آور است و اجرای آن از سوی دولت تضمین می‌شود.^{۴۰} نهایتاً می‌توان گفت طیف وسیعی از ویژگی‌ها در تعریف قانون ذکر شده‌اند، از جمله الزام‌آور، عام، امری، علنی، واضح، معطوف به آینده، مفید قطعیت، مصوب مرجع ذی صلاح، مستمر، کارآمد، کلی، انجام‌شدنی و غیرشخصی بودن.^{۴۱} صرف نظر از بحث‌های مفصل نظری پیرامون مفهوم و تعریف قانون، می‌توان گفت کلی و عام بودن قانون در کنار ماهیت الزام‌آور آن، از جمله ویژگی‌هایی است که کم‌تر مورد مناقشه حقوقدانان قرار گرفته و این ویژگی‌ها در مورد قریب به اتفاق مصوبات مجلس شورای اسلامی صدق می‌کند.^{۴۲} با این اوصاف چنانچه مجری قانون الزام داشته باشد این قانون عام و کلی را لباس اجرا پوشانده، در عرصه عمل به منصف ظهور برساند، چاره‌ای ندارد جز آن که ترتیبات و مقدمات اجرایی شدن این قاعده کلی را به منظور تطبیق بر مصادیق جزئی فراهم آورد، این همان چیزی است که آن را آیین‌نامه اجرایی می‌نامیم.

۳۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *ترمیولوژی حقوق*، چاپ ششم، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۲، ص ۵۱۷.

۳۹. ساکت، محمدحسین، *حقوق شناسی*، چاپ اول، تهران، نشر ثالث، ۱۳۸۷، ص ۳۶۵.

۴۰. بیگزاده، صفر، *شیوه‌نامه نگارش قانون*، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۲۲.

۴۱. ر. ک.: راسخ، محمد، *بنیاد نظری اصلاح قانون‌گذاری*، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۴۲. این امر به منزله نفی صلاحیت مجلس در تصویب موارد جزئی و خاص نیست، همچنین در موضوعاتی که به خصوص با حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم در ارتباط است، ورود به جزئیات توسط مجلس با منطق حقوق عمومی سازگارتر است.

حال با در نظر گرفتن ذیل اصل ۵۸ قانون اساسی که تأکید می‌کند مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد و نظر به ویژگی‌هایی از قانون که فوقاً به آن‌ها اشاره شد، بدیهی است قوه مجریه در راستای وظیفه به اجرا درآوردن مفاد قوانین، الزام به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز نیز دارد.

این صلاحیت تکلیفی قوه مجریه در آیین‌نامه‌گذاری ممکن است از دو طریق ایجاد شود:

۱. هنگامی که مجلس در اعمال صلاحیت قانونگذاری خویش صرفاً به تصویب کلیات می‌پردازد بدون آن که در مورد جزئیات و نحوه اجرای آن تدبیری اندیشیده باشد.

۲. هنگامی که قانونگذار پس از ذکر کلیات و چارچوب‌ها و ضوابط، قوه مجریه را مکلف به تدارک جزئیات و تفصیل موضوع در قالب تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی می‌کند. قسمت اول صدر اصل ۱۳۸ بیانگر این مصداق از صلاحیت تکلیفی قوه مجریه است، آنجا که قانونگذار اساسی بیان می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیر یا مأمور تدوین آیین‌نامه‌هایی اجرایی قوانین می‌شود».

در هریک از موارد پیش‌گفته، قوه مجریه تکلیف به تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی در راستای به اجرا درآوردن مصوبات مجلس داشته که این موارد بیانگر صلاحیت تکلیفی قوه مجریه در آیین‌نامه‌گذاری است.

نکته قابل تأمل در خصوص صلاحیت تکلیفی قوه مجریه در بعد قاعده‌گذاری، توجه به صلاحیت دولت در تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت است، در این مورد به نظر می‌رسد با عنایت به مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی که بیان می‌دارد مجلس می‌تواند «اجازه تصویب آنها [اساسنامه‌ها] را به دولت بدهد» طبقه‌بندی صلاحیت تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی توسط دولت در زمره صلاحیت‌های تکلیفی قوه مجریه صحیح نباشد و دولت صرفاً هنگامی مکلف به تصویب اساسنامه این سازمان‌هاست که این امر در قالب لوایح قانونی به تصویب مجلس رسیده باشد. در واقع مجلس فی‌نفسه و در قالب طرح قانونی اختیاری بیش از تجویز تصویب این قبیل اساسنامه‌ها توسط دولت ندارد. توجه به عدم صلاحیت ذاتی قوه مجریه در قاعده‌گذاری و اختصاص این امر به مجلس، مؤیدی است بر صحت تفسیر مضیق عبارت فوق‌الذکر از اصل ۸۵ قانون اساسی.

۲. صلاحیت اختیاری

به جز مواردی که بنابر تفصیل فوق، انحصار قاعده‌گذاری توسط مجلس نقض گردیده و قوه مجریه تکلیف به تدوین قواعد عام‌الشمول در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین دارد، مطابق قسمت دوم صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد و هریک از وزیران نیز در حدود صلاحیت خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد. این موارد بیانگر شناسایی صلاحیت اختیاری قوه مجریه در آیین‌نامه‌گذاری است. البته صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطلق نبوده و با محدودیت‌هایی به شرح زیر مواجه است.

گفتار دوم - محدودیت‌های صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

در سلسله مراتب شکلی قواعد حقوقی که اهمیت قاعده را برحسب دستگاه واضع آن می‌سنجند، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران، مادون قوانین مصوب پارلمان قرار می‌گیرد و در این نظم حقوقی نهایتاً سلسله مراتب شکلی قواعد، منجر به سلسله مراتب مادی شده و محتوای قواعد فروتر باید لزوماً محتوای قواعد برتر را مراعات کند. «اصل انطباق هر نوع هنجار فرودین با هنجارهای رده فرازین، ناشی از اصل قانونی بودن است که مورد پذیرش قریب به اتفاق مکاتب حقوقی است. به زبان دیگر، برتری قانون بر اعمال مصوب قوه مجریه، از اصول محکمه حقوقی به‌شمار می‌رود».^{۴۳} از این رو لزوم تطبیق آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه با متن و روح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی توسط رئیس مجلس در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است تا چنانچه آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

بنابراین همان‌گونه که مفاد قانون اساسی و موازین شرعی در کنار صلاحیت‌های سایر نهادها، محدودیت‌های مجلس در قانونگذاری را رقم می‌زنند، رعایت مفاد قوانین مصوب مجلس نیز محدودیت و چارچوبی است که قوه مجریه در اعمال صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری با آن روبه‌روست. همچنین مستنبط از اصل چهارم قانون اساسی، مقررات دولتی نیز همچون قوانین باید بر اساس موازین اسلامی بوده و لذا رعایت موازین اسلامی به تشخیص فقهای شورای نگهبان چارچوب دیگری است که صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه را در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران محدود می‌کند.

بر این اساس قانونگذار اساسی مصوبات قوه مجریه را از چهار جهت تحت کنترل قرار داده است؛ اولاً در اصل ۸۵ مصوبات دولت در راستای تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را در صورت تجویز مجلس و پس از تأیید شورای نگهبان به رسمیت می‌شناسد؛ ثانیاً در اصول ۸۵ و ۱۳۸ لزوم بررسی همه آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت توسط رئیس مجلس به منظور کنترل آنها از حیث عدم مغایرت با قوانین و مقررات عمومی کشور را مورد حکم قرار داده است؛ ثالثاً اصل ۱۷۰ قضات دادگاه‌ها را از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است منع کرده است؛ و رابعاً بر اساس اصل اخیر امکان تقاضای ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری برای همگان ایجاد کرده است.

رہیافت‌ها و راهکارها

با تأمل در اصول مرتبط با صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه در قانون اساسی، رہیافت نهایی این تحلیل بر آن است که در هر حال، قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه مقررات‌گذاری، تفوقی غیرقابل انکار بر قوه مجریه دارد. قانونگذار اساسی نیز این رویکرد را با صراحت تمام بیان کرده است. دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از همان آغاز تکلیف این قضیه را روشن کرده است: «قوه مجریه بدلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مساله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهائی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد». اصول ۷۱ و ۱۳۸ نیز باید در این راستا تفسیر شوند.

۴۳. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳، ص ۱۱۲.

اصل ۷۱ قانون اساسی به صراحت هرگونه تقسیم ماهوی یا موضوعی صلاحیت بین عمل تقنینی و اجرایی را زیر سؤال می برد و قوه مقننه را برای وضع قانون در عموم مسائل صالح می داند. قانونگذار اساسی، نه تنها به صلاحیت عام قوه مقننه اشاره می کند، بلکه همان طور که پیش تر بیان شد، در دهها مورد به صورت موضوعی به صلاحیت انحصاری و تکلیفی مجلس شورای اسلامی برای وضع قانون تصریح می کند. آن چه مسلم است این است که قوه مجریه صلاحیت مداخله در این موارد را ندارد. در این جا می توان گفت، مفهوم مخالف تصریح قانون اساسی به صلاحیت مجلس شورای اسلامی در موارد یادشده، عدم صلاحیت قوه مجریه است.

در نهایت می توان چنین نتیجه گرفت که قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک ماهوی دقیقی را بین امر تقنینی و امر اجرایی قائل نشده است. به همین دلیل، هر امری به صورت بالقوه می تواند در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و احتمالاً به پوشیدن ردای قانون نایل آید^{۴۴}. اما پرسش این است که اگر قانونگذار عادی از چنین حاکمیت علی الاطلاق برخوردار است و اجازه دارد تا در جزئی ترین موضوعات یا کلی ترین مسائل به وضع قاعده پردازد، پس قلمرو صلاحیت اجرایی و آیین نامه گذاری کجاست؟ باید گفت که قلمرو آیین نامه در عمل مشخص می شود و بستگی تام به اراده، همت و دانش قانونگذار عادی دارد. در این میان مسئله موازنه و تعادل قدرت سیاسی را هم نباید نادیده انگاشت.

از طرف دیگر قوه مجریه نیز در راستای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری حق وضع تصویب نامه و آیین نامه های مستقل را دارد. این ضرب المثل فرانسوی در این جا مصداق می یابد که «آیین نامه نیز همان قانون مادی است»^{۴۵}. معنای این ضرب المثل آن است که تفکیک موضوعی بین قانون و آیین نامه دشوار است. بی تردید، گونه ای تفکیک شکلی و نهاد گرایانه وجود دارد و آن هم مبتنی بر مقامات واضح و ایجاد کننده قواعد حقوقی است. اما آن چه اهمیت دارد این است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، همانند نظام کلاسیک فرانسه، قوه مجریه و امر اجرایی تابع قوه مقننه محسوب می شوند و صلاحیت تغییر یا نسخ مصوبات پارلمان را ندارند. به بیان دیگر، عمل اجرایی تابعی از عمل تقنینی است و در صورت مغایرت با قانون، فاقد اعتبار حقوقی خواهد بود. حتی شناسایی صلاحیت وضع آیین نامه مستقل برای هیئت وزیران در اصل ۱۳۸ نیز این تحلیل را تغییر نمی دهد زیرا مجلس هر آن مجاز است تا با وضع قانون دایره استقلال آیین نامه های یادشده را تقلیل دهد.

^{۴۴} البته، قانون اساسی در چند مورد محدود به صلاحیت های اختصاصی قوه مجریه اشاره کرده است: تهیه بودجه سالانه کل کشور (اصل ۵۲)، اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳)، امضای مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی و ارسال آنها برای اجرا (اصل ۱۲۳)، امضای عهدنامه ها، مقاوله نامه ها، موافقتنامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت ها و همچنین امضای پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی توسط رئیس جمهور یا نماینده قانونی او (اصل ۱۲۵)، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور (اصل ۱۲۶)، تعیین سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر (اصل ۱۲۸)، اعطای نشان های دولتی (اصل ۱۲۹)، تعیین وزرا توسط رئیس جمهور (اصل ۱۳۳)، عزل وزرا (اصل ۱۳۶)، تصویب صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد توسط هیأت وزیران (اصل ۱۳۹)، اعطای پناهندگی سیاسی (اصل ۱۵۵).

^{۴۵} RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 14^e éd., 1992, pp. 50-70.

با وجود این و به دلیل بروز مشکلات حاد و گاه تنش آفرین میان قوه مجریه و قوه مقننه ترسیم حدود اختیارات ضروری به نظر می‌رسد.^{۴۶} حواله دادن تفکیک قلمرو به تعادل قدرت و پیشامدهای سیاسی نیز با خرد حکمرانی سازگار نیست. پس چه باید کرد؟ در این راستا راهکارهای زیر قابل طرح و نقد به نظر می‌رسد:

۱. تفویض اختیارات قانونگذاری مجلس به مجریه

این راهکار با منطوق اصل ۸۵ که بیان می‌کند «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست» و «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند» مغایرت آشکار دارد. البته تجربه قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران مؤید آن است که مجلس شورای اسلامی در مواردی به تصویب قوانین کلی (چارچوبی) اقدام کرده و وضع مقررات جزئی تر را در عمل بر عهده دولت گذاشته است. چنین قانونی را در حقوق تطبیقی قانون ارشادی یا قانون - چارچوب^{۴۷} گویند. این شیوه می‌تواند تا حدود قابل توجهی مشکلات ایجاد شده را برطرف نماید. اشکال اصلی این روش آن است که مجلس الزامی برای وضع قوانین ارشادی ندارد.

۲. فعال یا چابک‌سازی دولت در ارائه لوایح قانونی و طرح موضوعات اجرایی در قالب این لوایح

این راه حل هرچند که از لحاظ قانون اساسی با مانعی روبرو نیست، اما با مقتضیات تشریفات و سازوکارهای طولانی پارلمانی سازگار نیست. تجربه کشورهای دیگر، نیز کم و بیش، نشان داده است که در عمل پارلمان‌ها قادر به همگامی با حرکت‌های سریع و شتابنده دولت‌ها نیستند. علاوه بر این، هرچند صلاحیت و اختیار تدوین و تصویب لوایح قانونی مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی در اختیار هیئت وزیران است اما نهایتاً این مجلس است که می‌تواند با صوابدید خویش مهر تأیید بر این لوایح بزند و یا آن‌ها را مسکوت گذاشته یا با تغییرات زیاد به تصویب برساند و یا حتی آن‌ها را رد کند. در مواجهه با لوایح قانونی اصولاً مجلس الزامی به تصویب بدون تغییر آن‌ها نداشته و این موضوع در صلاحیت اختیاری مجلس قرار دارد.

۳. ترسیم قلمرو از طریق رویه دادرسی اساسی

^{۴۶} پذیرش چنین ضرورتی به منزله مخالفت با اصل تفکیک قوا نیست. برخلاف مدهای حقوقی رایج که گاه تفکیک قوا را غیراسلامی، غیرعلمی یا افسانه می‌دانند (فلدمن ژان-فیلیپ، «تفکیک قوا و مشروطه گرایی، افسانه و واقعیت یک دکترین و نقدهای آن»، برگردان دکتر اسدالله یاور، تحقیقات حقوقی، شماره ۵۲، ۱۳۸۹، صص. ۴۸۱-۵۰۹)، نویسنده بر این عقیده است که تفکیک قوا، به مثابه یک روش، هنوز هم در بسیاری از نظام‌های سیاسی می‌تواند کارکرد تاثیرگذاری در فرایند مهار و تحدید قدرت، تعدیل آن و تضمین آزادی‌ها داشته باشد. بدیهی است، مقوله‌هایی مانند دموکراسی، تفکیک قوا و حاکمیت قانون باید در مجموعه‌ای از شرایط محیطی و بسترهای مساعد حقوقی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی قرار گیرند تا بتوانند آثار مطلوبی را به بار آورند. به عنوان مثال، روشن است که مفاهیمی مانند دموکراسی، تفکیک قوا و حاکمیت قانون در فقدان نظام کارآمد حزبی و عدم تضمین واقعی حق‌ها و آزادی‌های گوناگون نمی‌توانند به اهداف پیش‌بینی شده خود نایل آیند. به همین دلیل است که باید مناسبات بین همه این مفاهیم را از نوع التزامی دانست و هر یک از آنها را در جغرافیای حقوقی و سیاسی شایسته‌ای مورد توجه قرار داد. از این رو، بیش از آنکه به حذف نهادهایی مثل تفکیک قوا ببیندیشیم بهتر است به تنظیم و احیانا بومی سازی آن نظر داشته باشیم. در چنین حالتی است که تفکیک قوا و بسیاری از مفاهیم حقوق اساسی می‌توانند در خدمت اندیشه‌های عدالت طلبانه، اخلاقی، دینی و ملی قرار گیرند.

مطالعه و بررسی رویه‌های تطبیقی،^{۴۸} تفسیری، مشورتی و انتخاباتی شورای نگهبان از آغاز تاکنون، و استخراج موارد مشترک و استفاده از شیوه تنقیح مناط می‌تواند رهگشا باشد. در این خصوص قابل ذکر است رویه‌های تطبیقی و تفاسیر تبعی شورای نگهبان از اصول قانون اساسی در قالب تأیید یا رد مصوبات مجلس در موارد مرتبط با موضوع مورد بحث، اولاً از ثبات و یکنواختی قابل توجهی برخوردار نبوده و در طول زمان تحت تأثیر رویه‌ها و اندیشه حاکم بر مجموعه شورای نگهبان در حال تطور و تغییر بوده است. ثانیاً این رویه‌ها در قبال مصوبات خاص و مصادیق موردی مصوب مجلس اتخاذ شده و اصولاً فاقد اعتبار نوعی است، و ثالثاً نظر به دگرگونی و تطور سریع موضوعات قانونی متناسب با تغییرات متنوع در عرصه روابط اجتماعی و ساختارهای قدرت، بر فرض که تکلیف مصادیقی خاص و موارد مشابه آن‌ها با شیوه تنقیح مناط، از درون رویه‌های شورای نگهبان روشن شود اما همیشه موضوعات جدید و قابل مناقشه از حیث تعیین مرجع صالح برای قاعده‌گذاری در خصوص آن‌ها وجود خواهد داشت. در خصوص تفاسیر قانونی و مشورتی موجود شورای نگهبان نیز اشکالات فوق‌صدق می‌کند و در مجموع این راهکار نیز نمی‌تواند به‌طور کامل وافی به مقصود تلقی گردد.

۴. بهره‌گیری از اختیارات مقام رهبری بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی

در این زمینه مقام رهبری می‌تواند از طریق تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران (بند ۱)، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (بند ۲)، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه (بند ۷) و حل معضلات نظام (بند ۸) نسبت به تعیین قلمروی موضوعی قانون و آیین‌نامه مبادرت کنند.

۵. تفسیر آفرینشگرانه شورای نگهبان

توجه به اصل ۹۸ قانون اساسی و تکیه بر پاره‌ای از اصول کلی قانون اساسی، می‌تواند در ترسیم قلمرو مادی قانون و آیین‌نامه مؤثر افتد. شورای نگهبان در یک تفسیر خلاقانه^{۴۹} می‌تواند به تفکیک موضوعی قلمرو قانون‌گذاری و اجرا بپردازد. تجربه شورای نگهبان و نهادهای دادرسی اساسی در کشورهای دیگر حاکی از امکان‌پذیر بودن این امر است. بدیهی است شورای نگهبان می‌تواند علاوه بر تفکیک موضوعی قلمرو قانون از اجرا و تقسیم صلاحیت قاعده‌گذاری بین قوای مقننه و مجریه، به برخی راهکارهای دیگر نیز در قالب ارائه تفسیر قانونی رسمیت بخشد. به‌عنوان مثال شورای نگهبان می‌تواند با تکیه بر اصول حقوقی و استناد به اصول فرا قانون اساسی، دایره صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه در قالب وضع آیین‌نامه‌های مستقل را با حفظ شرط عدم مغایرت این آیین‌نامه‌ها با مفاد قوانین مصوب مجلس، توسعه بخشد. توجه به قیود «عدم مغایرت» در ذیل اصل ۸۵ و «برخلاف قوانین» در ذیل اصل ۱۳۸ می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد.^{۵۰} در این راستا می‌توان به قوه مجریه صلاحیت داد تا برای اجرای قوانین کلی که در برگیرنده اهداف و

^{۴۸} نظریاتی که شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با شرع یا قانون اساسی صادر می‌کند.

^{۴۹} در زمینه تفسیر قانون اساسی، مبانی و روش‌های آن نگ.

GORDJI (A.-A.), *Interprétation de la Constitution : méthodes et procédure*, *Revue iranienne de droit constitutionnel*, N° 8, 2007, pp. 38.

گرچی علی‌اکبر، حقوق اساسی تطبیقی، جزوه درسی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، نیم‌سال دوم تحصیلی ۱۳۸۹-۱۳۹۰.

^{۵۰} قانونگذار اساسی در عین حال که صلاحیت تصویب آیین‌نامه‌های مستقل در راستای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری را به هیأت وزیران و نیز صلاحیت تصویب آیین‌نامه در حدود وظایف وزرا را به ایشان اعطا کرده است، سخنی از لزوم مطابقت این مقررات با قوانین مصوب مجلس به میان نیاورده بلکه در اصل ۸۵ تصریح می‌دارد «مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد» و در ادامه، بررسی «عدم مغایرت»

آرمان‌های میان مدت یا بلندمدت هستند از قبیل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، به تدوین آیین‌نامه‌های مستقل در جهت نیل به اهداف قوانین برنامه متناسب با رویکردهای خود به اقتصاد، اجتماع، فرهنگ و سیاست اقدام کند. بدیهی است مصوبات دولت در این زمینه نمی‌تواند مغایر قوانین بوده و نظارت رئیس مجلس ضامن این امر است. بدیهی است، چنانچه مجلس لازم بداند می‌تواند به صورت موردی اقدام به تصویب قوانین مغایر با آیین‌نامه‌های ذکر شده نماید و عملاً آیین‌نامه‌های مغایر با اهداف و سیاست‌های خویش را لغو کرده و از اعتبار ساقط کند.

تحدید صلاحیت مجلس در بررسی و تصویب لوایح قانونی از حیث میزان تغییراتی که مجلس می‌تواند در لوایح ایجاد کند نیز می‌تواند راهکار دیگری باشد که در قالب ارائه تفسیر قانونی از اصول مربوطه متصور است. به عنوان مثال با توجه به ممنوعیت ارائه طرح قانونی در خصوص بودجه سالانه کل کشور، می‌توان صلاحیت مجلس در تصویب بودجه را در نفی و اثبات لایحه بودجه محدود کرد. بدیهی است در این خصوص مجلس مطابق صدر اصل ۵۲ می‌تواند و بلکه باید ترتیب تهیه لایحه بودجه را از حیث الزامات، ضوابط و قواعد کلی تهیه این لایحه به تصویب برساند و دولت نیز ملزم است لایحه را به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود تهیه کند. البته در این مورد نیز قابل ذکر است این راهکار در غیر از لایحه بودجه با اصول قانون اساسی سازگاری ندارد، چه اینکه در اصل ۷۵ قانون اساسی، امکان تغییر در مفاد لوایح قانونی دولت با رعایت شرط ذیل این اصل در مورد تأمین بار مالی - در صورت وجود - تصریح شده است، همچنین با عنایت به اطلاق اصل ۷۴ نیز از آنجا که مجلس می‌تواند ابتکار تهیه طرح‌های قانونی را داشته باشد بدیهی است در صورت عدم پذیرش امکان تغییر در لوایح، مجلس می‌تواند در صورت مخالفت با مفادی از لوایح قانونی، آن‌ها را کلاً رد کرده و با اعمال اصلاحات مد نظر خود، متن جدید را به عنوان طرح قانونی بر اساس اصل ۷۴ و با رعایت مفاد اصل ۷۵ به تصویب برساند، همچنین صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تفسیر قوانین که در اصل ۷۳ قانون اساسی به آن تصریح شده است مؤید دیگری بر حق ایجاد تغییر در لوایح قانونی است؛ چرا که اگر مجلس مجاز در تفسیر و تبیین مراد خود از مفاد قانونی باشد که به عنوان لایحه تقدیم شده است، طبعاً در هنگام تصویب لوایح نیز مختار است مفاد لایحه را آن گونه که صواب می‌داند - با رعایت اصل ۷۵ - تغییر دهد و به تصویب برساند و حتی مجلس شورای اسلامی در تغییر مجدد قانون تفسیری نیز مختار بوده و محدودیتی از این حیث ندارد.

توسعه دایره شمول قوانین قابل تفویض به دولت نیز راهکار دیگری است که با اتکا بر ضروریات فنی و اجرایی و نیز بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و تجربیات سایر کشورها در قالب تفسیر اصول مربوطه در قانون اساسی امکان‌پذیر است. اعطای صلاحیت تهیه آیین‌نامه‌های لازم برای به اجرا درآوردن مستقیم مفاد سیاست‌های کلی نظام به قوه مجریه نیز راهکار دیگری است که در قالب توسعه صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه از طریق ارائه تفسیر قانون اساسی امکان‌پذیر است چرا که اولاً با جمع بین اصل ۵۷ و بند یک اصل ۱۱۰، رعایت و اجرای سیاست‌های کلی نظام برای تمام قوا از جمله

آن‌ها با قوانین را در صلاحیت رئیس مجلس قرار داده است. همچنین در اصل ۱۳۸ نیز تصریح شده است: «مفاد مقررات [دولتی] نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» و در انتهای این اصل نیز ذکر شده است در صورتی که رئیس مجلس مقررات دولتی را «بر خلاف قوانین بیابد» آنها را با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران می‌فرستد؛ بنابراین لزومی بر مطابقت مصوبات دولت با قوانین مصوب مجلس وجود نداشته و عدم مغایرت با قوانین برای اعتبار آیین‌نامه‌های دولتی کفایت می‌کند. البته در این خصوص قابل ذکر است این پیشنهاد صرفاً در خصوص مصوبات هیأت وزیران و آیین‌نامه‌های مصوب هر یک از وزراء قابل قبول است؛ چرا که در خصوص مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، قانونگذار اساسی تصریح دارد مصوبات این کمیسیون‌ها «در محدوده قوانین» پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراست.

قوه مجریه الزامی است و ثانیاً قانون اساسی در خصوص راهکار اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام سکوت داشته و الزامی به اجرایی شدن این سیاست‌ها صرفاً از طریق قوانین مصوب مجلس وجود ندارد. آن قسمت از اصل ۱۲۲ که رئیس‌جمهور را در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد در برابر رهبر مسئول می‌داند می‌تواند مؤیدی بر این نظر باشد.

۶. بازنگری در قانون اساسی

استفاده از راهکار مذکور در اصل ۱۷۷ قانون اساسی جهت تعیین قلمرو موضوعی قانون و آیین‌نامه و بازتعریف صلاحیت‌های قاعده‌گذاری قوای مقننه و مجریه متناسب با مقتضیات فنی و اجرایی روز، راهکار دیگری است که در این زمینه قابل اجرا خواهد بود. در بازنگری احتمالی می‌توان به روشنی به ترسیم موضوعی قلمرو قانونگذاری و قلمرو اجرایی پرداخت و احیاناً سازوکارهای تضمینی مناسبی (مانند وتوی ریاستی، نظارت اساسی، نظارت اداری) برای این مسئله پیش‌بینی کرد.

La distinction entre le domaine de la loi et du règlement en droit iranien

Abstract

Le droit public est un espace de dualité : la dualité de droit public-privé, la dualité de pouvoir-liberté, la dualité de l'acte de puissance publique-acte de gestion, la dualité entre la juridiction judiciaire et administrative et enfin la dualité de la loi et règlement. D'une certaine manière, on pourrait tenter de dire que la dualité, ou si l'on veut, la pluralité est un caractère intrinsèque de droit public. La plupart de ces dualités ont pour but de créer des garanties solides dans les rapports de l'Etat et citoyens.

Parmi toutes ces dualités, celle de la loi-règlement semble être plus importante à nos jours. Le volontarisme politico-juridique du Gouvernement actuel a fait resurgir l'un des débats le plus passionnant du droit public classique qui est celui de la distinction entre la loi et règlement. Cette contribution va donc essayer de vérifier l'état de droit de la dite distinction en droit constitutionnel iranien.

Mots-Clés: Loi, règlement, distinction formelle, distinction matérielle, compétence lié, compétence discrétionnaire.