

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	م
مقدمه.....	۱
۱- اهمیت و بیان مسئله.....	۱
۲- ضرورت تحقیق.....	۳
۳- فرضیه‌های تحقیق.....	۳
۴- سئوالات تحقیق.....	۳
سئوال‌های اصلی.....	۳
سئوالات فرعی.....	۳
۵- اهداف و کاربرد تحقیق.....	۴
۶- سازماندهی تحقیق.....	۴

بخش اول) چارچوب تحلیلی و بنیادهای نظری..... ۵

فصل اول: مفهوم شناسی.....	۷
گفتار اول: صلاحیت.....	۷
بند اول: تحلیل مفهومی صلاحیت.....	۷
بند دوم: ویژگی‌های صلاحیت.....	۱۰
الف - قانونی بودن.....	۱۰
ب - انحصاری بودن.....	۱۰
ج - الزامی بودن.....	۱۰
د - غیرقابل تفویض بودن.....	۱۰
ه - محدود بودن.....	۱۱
بند سوم: انواع صلاحیت.....	۱۱
الف - صلاحیت مستقل و صلاحیت اضافی (خارج از صلاحیت ذاتی).....	۱۱
ب - صلاحیت هنجارسازی و صلاحیت مقررات‌گذاری.....	۱۲
ج - صلاحیت موضوعی و صلاحیت ذاتی.....	۱۳
د - صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری.....	۱۴
۱- صلاحیت تکلیفی.....	۱۴

۱۴	۲- صلاحیت اختیاری
۱۴	۱-۲- تعریف و مفهوم
۱۵	۲-۲- کنترل قضایی صلاحیت‌های اختیاری و معیارهای آن
۱۶	۳- معیار تفکیک صلاحیت اختیاری و تکلیفی
۱۷	ه- اشکال صلاحیت
۱۷	۱- صلاحیت انحصاری
۱۷	۲- صلاحیت جایگزین
۱۷	۳- صلاحیت مشترک
۱۸	۴- صلاحیت موازی
۱۸	۵- صلاحیت تبدیل یا تفویض
۱۹	بند چهارم: رابطه هنجارهای حقوقی و صلاحیت
۱۹	الف - اصول کلی حقوقی و صلاحیت
۲۰	ب - ضوابط تعیین صلاحیت
۲۰	۱- حوزه جغرافیایی و سرزمینی
۲۱	۲- عنصر زمانی
۲۱	۳- محتویات
۲۲	ج - هنجارهای اعطاکننده صلاحیت
۲۳	بند پنجم: معیارهای تفکیک صلاحیت قوه مجریه و قوه مقننه
۲۳	الف - شاخص ساختاری
۲۴	ب - شاخص ماهوی یا مادی
۲۶	بند ششم: صلاحیت تقنینی و اجرایی
۲۶	الف - صلاحیت تقنینی
۲۶	۱- قلمرو صلاحیت
۲۸	۲- محتوی
۲۸	ب - صلاحیت قوه مجریه
۲۸	۱- اقدامات اداری
۲۹	۲- تصمیمات اداری
۲۹	۱-۲- تصمیمات نوعی
۲۹	۱-۱-۲- خط‌مشی‌گذاری
۳۰	۲-۱-۲- قاعده‌گذاری
۳۰	۲-۲- تصمیمات موردی
۳۰	گفتار دوم: تقنین
۳۱	بند اول: مفهوم قانون
۳۲	الف - معنای لغوی قانون

۳۳	ب - معنای اصطلاحی قانون
۳۴	۱- قانون در معنای عام
۳۶	۲- قانون در معنای خاص
۳۷	بند دوم: مفهوم قانونگذاری
۳۸	الف - تقنین توسط افراد جامعه
۳۹	ب - تقنین توسط جامعه به مثابه یک کل واحد
۴۰	ج - تقنین توسط اراده حاکم
۴۲	د - تقنین توسط خداوند
۴۲	۱- نفی صلاحیت تقنین توسط انسان
۴۴	۲- اثبات صلاحیت و ضرورت تقنین توسط خداوند
۴۵	۳- کارآمدی نظام سیاسی مبتنی بر حق تشریح خداوند
۴۸	بند سوم: توجیهات نظری قانونگذاری توسط مجالس قانونگذاری
۵۰	بند چهارم: غایت قانونگذاری
۵۱	الف - اخلاق
۵۲	ب - عدالت
۵۳	ج - انتظام و تمشیت امور
۵۴	د - تعیین حدود قلمرو حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی
۵۶	ه - حفظ نظام
۵۶	گفتار سوم: اجرا (مجریه)
۵۷	بند اول: نظریات سیاسی در تشریح قوه مجریه
۵۷	الف - ارسطو
۵۸	ب - جان لاک
۶۰	ج - مونتسکیو
۶۲	د - روسو
۶۳	بند دوم: مفاهیم مرتبط
۶۵	الف - حاکمیت
۶۶	ب - اداره
۶۹	بند سوم: رویکردهای قوه مجریه
۷۱	الف - رویکرد سنتی
۷۲	ب - رویکرد مدرن
۷۶	جمع‌بندی فصل اول

فصل دوم: نظام استقلال و تفکیک قوا.....	۷۹
گفتار اول: مبانی، مفاهیم و رویکردها	۷۹
بند اول: مبانی استقلال قوا.....	۷۹
الف - جلوگیری از استبداد و خودکامگی.....	۷۹
ب - ایجاد تعادل و توازن در سطح مقامات و کارگزاران حکومتی	۸۱
ج - حمایت و حفاظت از حقوق و آزادی‌های مشروع مردم.....	۸۲
د - تقسیم وظایف و امور حکومت میان نهادهای تخصصی.....	۸۳
بند دوم: مفاهیم استقلال قوا.....	۸۴
الف - قدرت سیاسی و قدرت اداری.....	۸۴
ب - قدرت نظارت و قدرت اجرایی.....	۸۵
ج - قدرت حکومتی و پارلمانی.....	۸۵
د - قدرت مشورتی و قدرت نظارت.....	۸۶
بند سوم: رویکردهای استقلال قوا.....	۸۷
الف - استقلال مطلق قوا.....	۸۷
۱- مفهوم.....	۸۷
۲- ویژگی‌ها.....	۸۸
۳- دلایل استقلال و تفکیک مطلق قوا.....	۸۹
۴- انتقاد از نظریه استقلال و تفکیک مطلق قوا.....	۹۰
ب - استقلال و تفکیک نسبی قوا.....	۹۱
۱- مفهوم.....	۹۱
۲- خصوصیات نظام‌های مبتنی بر نظام استقلال و تفکیک نسبی قوا.....	۹۲
۳- دلایل استقلال و تفکیک نسبی قوا.....	۹۳
۴- انتقاد از نظریه استقلال و تفکیک نسبی قوا.....	۹۴
ج - جایگاه و منزلت نظام استقلال و تفکیک قوا در اندیشه سیاسی.....	۹۴
۱- استقلال و تفکیک قوا به‌مثابه ارزش.....	۹۴
۲- استقلال و تفکیک قوا به‌مثابه روش (تلقی ابزاری).....	۹۵
گفتار دوم: نظام استقلال و تفکیک قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران.....	۹۶
بند اول: کلیات.....	۹۶
بند دوم: ویژگی‌ها.....	۹۶
بند سوم: جایگاه حقوقی قوهٔ مقننه.....	۹۸
الف - صلاحیت‌های ذاتی و نظام استقلال قوا.....	۹۸
ب - تعامل مجلس شورای اسلامی با قوهٔ مجریه.....	۹۹
ج - تفویض اختیار قانونگذاری.....	۱۰۰

- بند چهارم: جایگاه حقوقی قوه مجریه..... ۱۰۲
- الف - صلاحیت‌های ذاتی و نظام استقلال قوا..... ۱۰۲
- ب - تعامل قوه مجریه با مجلس شورای اسلامی ۱۰۳
- جمع‌بندی فصل دوم ۱۰۵

بخش دوم) قلمرو تقنین و اجرا..... ۱۰۷

- فصل اول: صلاحیت قانونگذاری..... ۱۰۹
- گفتار اول: صلاحیت ویژه - انحصاری..... ۱۱۰
- گفتار دوم: صلاحیت عام..... ۱۱۲
- گفتار سوم: صلاحیت تکلیفی و تخییری..... ۱۱۳
- بند اول: صلاحیت تکلیفی..... ۱۱۳
- بند دوم: صلاحیت تخییری..... ۱۱۳
- گفتار چهارم: صلاحیت مطلق و نسبی..... ۱۱۳
- گفتار پنجم: قانونگذاری تفویضی (آیین‌نامه‌های تفویضی)..... ۱۱۴
- گفتار ششم: صلاحیت قانونگذاری در رویه دیوان عدالت اداری..... ۱۱۵
- بند اول: وضع قاعده آمره موجد یا سالب حق و تکلیف..... ۱۱۵
- الف - شمول مرور زمان به تخلفات انتظامی..... ۱۱۵
- ب - ایجاد شرایط خاص برخورداری از حقوق قانونی برای اشخاص..... ۱۱۶
- ج - تعیین مراجع اختصاصی اداری..... ۱۱۶
- د - اعطای امتیازات خاص و یا پرداخت هرگونه وجه..... ۱۱۷
- ه - اخذ مالیات، عوارض و هرگونه وجهی به هر عنوان از اشخاص..... ۱۱۷
- و - سلب حقوق مکتسب اشخاص..... ۱۱۸
- بند دوم: تحدید یا تعمیم دایره شمول قانون..... ۱۱۹
- الف - تضییق و تحدید دایره شمول قانون..... ۱۱۹
- ب - عطف به ماسبق نمودن قانون..... ۱۲۰
- گفتار هفتم: روابط و تعامل صلاحیت‌ها..... ۱۲۰
- جمع‌بندی فصل اول..... ۱۲۳

فصل دوم: محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری..... ۱۲۵

- گفتار اول: محدودیت‌های موضوعی قانونگذاری..... ۱۲۶
- بند اول: محدودیت‌های حقیقی حاکم بر قلمرو موضوعی قانونگذاری..... ۱۲۶
- بند دوم: محدودیت‌های اعتباری حاکم بر قلمرو موضوعی قانونگذاری..... ۱۲۷
- الف - عدم تجاوز از صلاحیت اعطا شده به قانونگذار..... ۱۲۸

- ب - قانونگذاری صرفاً در حیطة امور عمومى ۱۳۲
- ج - قانونگذاری صرفاً در حیطة ماسواى احكام دینى و اخلاقى ۱۳۳
- د - قانونگذاری صرفاً در حیطة اجراى احكام منصوص الهى ۱۳۴
- گفتار دوم: محدودیت‌های حکمى قانونگذاری ۱۳۵**
- بند اول: محدودیت‌های صوری حاکم بر قانونگذاری ۱۳۵**
- الف - محدودیت‌های ناشى از ماهیت و مفهوم قانون ۱۳۶
- ۱- آمرانه بودن ۱۳۶
- ۲- الزام‌آور بودن ۱۳۷
- ۳- عام بودن ۱۳۸
- ۴- مقدور بودن انجام حکم مصرح در قانون ۱۳۹
- ۵- واضح بودن ۱۳۹
- ب - محدودیت‌های رویه‌ای قانونگذاری ۱۴۰**
- ۱- علنى بودن فرایند قانونگذاری ۱۴۰
- ۲- انتشار قوانین در روزنامه رسمى ۱۴۱
- ۳- عدم تفویض صلاحیت ۱۴۱
- ۴- انحصار مجراى ابتکار قانون به ارائه طرح یا لایحه ۱۴۲
- ۵- محدودیت مالی در ارائه طرح‌ها یا اصلاح آن ۱۴۲
- بند دوم: محدودیت‌های ماهوى حاکم بر قانونگذاری ۱۴۳**
- الف - عقلانیت قانون ۱۴۳
- ب - عدم مغایرت با موازین شرعى ۱۴۵
- ج - عدم نقض آزادی‌های فردى و عمومى، حریم خصوصى و حقوق
مکتسبه افراد ۱۴۷
- د - عدم مغایرت با موازین عدالت اجتماعى ۱۴۸
- جمع‌بندى فصل دوم ۱۵۰**
- فصل سوم: انواع نظام‌های اجرائى و نحوه تعامل با قوه مقننه ۱۵۱**
- گفتار اول: نظام پارلمانى ۱۵۱**
- بند اول: همکارى بین قوه مجریه و قوه مقننه ۱۵۱**
- الف - مشارکت قوه مجریه در امور قوه مقننه ۱۵۱
- ۱- حق شرکت اعضاى قوه مجریه در جلسات مجالس قانونگذاری ... ۱۵۱
- ۲- حق ابتکار قانون ۱۵۲
- ۳- اختیار نظام‌نامه‌ای ۱۵۲
- ب - مشارکت قوه مقننه در امور قوه مجریه ۱۵۲
- ۱- تذکر و سؤال ۱۵۲

- ۲- تحقیق و تفحص..... ۱۵۳
- ۳- تصویب بودجه و صدور اجازه مالی..... ۱۵۳
- بند دوم: تعادل میان قوه مقننه و مجریه..... ۱۵۳
- بند سوم: دو رکنی بودن قوه مجریه..... ۱۵۴
- گفتار دوم: نظام ریاستی..... ۱۵۴
- بند اول: استقلال قوا..... ۱۵۴
- بند دوم: قوه مجریه یک رکنی..... ۱۵۵
- بند سوم: تعدیل در عمل..... ۱۵۵
- گفتار سوم: نظام‌های مختلط یا نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی..... ۱۵۵
- بند اول: ابعاد پارلمانی..... ۱۵۵
- الف - همکاری قوه مقننه و مجریه..... ۱۵۶
- ب - تعادل میان قوه مجریه و مقننه..... ۱۵۶
- بند دوم: ابعاد ریاستی..... ۱۵۶
- جمع‌بندی فصل سوم..... ۱۵۷
- فصل چهارم: قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران..... ۱۵۹**
- گفتار اول: کلیات..... ۱۵۹
- بند اول: ماهیت..... ۱۵۹
- بند دوم: حدود صلاحیت..... ۱۵۹
- الف - صلاحیت انحصاری قوه مجریه..... ۱۶۰
- ۱- استرداد ثروتهای نامشروع (اصل ۴۹ قانون اساسی)..... ۱۶۱
- ۲- اعمال قوه مجریه (اصل ۶۰ قانون اساسی)..... ۱۶۱
- ۳- تقدیم لوایح قانونی (اصل ۷۴ قانون اساسی)..... ۱۶۱
- ۴- ابتکار برقراری محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹ قانون اساسی)..... ۱۶۱
- ۵- گرفتن و دادن وام بدون عوض (اصل ۸۰ قانون اساسی)..... ۱۶۲
- ۶- استخدام خارجی (اصل ۸۲ قانون اساسی)..... ۱۶۲
- ۷- انتقال بناها و اموال دولتی (اصل ۸۳ قانون اساسی)..... ۱۶۲
- ۸- مسئولیت اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳ قانون اساسی)..... ۱۶۲
- ۹- امضای مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همپرسی (اصل ۱۲۳ قانون اساسی)..... ۱۶۳
- ۱۰- انتخاب معاونین رئیس‌جمهور (اصل ۱۲۴ قانون اساسی)..... ۱۶۳
- ۱۱- انعقاد عهدنامه‌ها و معاهدات بین‌المللی (اصل ۱۲۵ قانون اساسی)..... ۱۶۳
- ۱۲- مسئولیت مستقیم امور اداری و استخدامی و امور بودجه (اصل ۱۲۶ قانون اساسی)..... ۱۶۳

- ۱۳- تهیه بودجه سالانه کشور (اصل ۵۲ قانون اساسی)..... ۱۶۴
- ۱۴- تعیین نمایندگان ویژه (اصل ۱۲۷ قانون اساسی)..... ۱۶۴
- ۱۵- تعیین سفیران (اصل ۱۲۸ قانون اساسی)..... ۱۶۵
- ۱۶- اعطای نشان‌های دولتی (اصل ۱۲۹ قانون اساسی)..... ۱۶۵
- ۱۷- تعیین برنامه و خط‌مشی دولت (اصل ۱۳۴ قانون اساسی)..... ۱۶۵
- ۱۸- حل اختلاف‌نظر و تداخل وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی
(ذیل اصل ۱۳۴ قانون اساسی)..... ۱۶۵
- ۱۹- تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌ها (اصل ۱۳۵ قانون اساسی)..... ۱۶۵
- ۲۰- عزل وزرا توسط رئیس‌جمهور (اصل ۱۳۶)..... ۱۶۵
- ۲۱- وضع و تصویب آیین‌نامه (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)..... ۱۶۶
- ۲۲- صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)..... ۱۶۶
- ۲۳- تنظیم سیاست خارجی (اصل ۱۵۲ قانون اساسی)..... ۱۶۷
- ۲۴- اعطای پناهندگی سیاسی (اصل ۱۵۵ قانون اساسی)..... ۱۶۷
- ب - صلاحیت مشترک**..... ۱۶۷
- ج - صلاحیت تبدیل یا تفویض**..... ۱۶۹
- ۱- مبنای اصل ۸۵ قانون اساسی پس از بازنگری..... ۱۶۹
- ۲- دلایل مخالفان..... ۱۷۰
- ۳- پاسخ‌های موافقان..... ۱۷۱
- گفتار دوم: قوه مجریه و صلاحیت‌های آنها**..... ۱۷۳
- بند اول: رهبری و برخی صلاحیت‌های آن در قوه مجریه**..... ۱۷۳
- الف - فرماندهی کل نیروهای مسلح**..... ۱۷۳
- ب - امضای حکم ریاست جمهوری**..... ۱۷۴
- ج - عزل رئیس‌جمهور**..... ۱۷۴
- بند دوم: ریاست جمهوری**..... ۱۷۴
- الف - وظایف رئیس‌جمهور در مدیریت کلان کشور**..... ۱۷۵
- ۱- مسئولیت اجرای قانون اساسی..... ۱۷۵
- ۲- مسائل بین‌المللی..... ۱۸۲
- ۱-۲- امضای قراردادهای بین‌المللی..... ۱۸۲
- ۲-۲- اعزام و پذیرش سفیران..... ۱۸۳
- ب - وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در ریاست و اعمال قوه مجریه**..... ۱۸۳
- ۱- ریاست هیأت وزیران..... ۱۸۳
- ۱-۱- نظارت بر کار وزیران..... ۱۸۳
- ۲-۱- هماهنگی تصمیمات وزیران..... ۱۸۳
- ۳-۱- تعیین خط‌مشی دولت..... ۱۸۳

- ۲- ریاست و مسئولیت‌های شورای‌های عالی کشور و سازمان‌های وابسته ۱۸۴
- ۱-۲- ریاست شوراهاى عالی کشور ۱۸۴
- ۱-۱-۲- ریاست شورای عالی امنیت ملی ۱۸۴
- ۲-۱-۲- مسئولیت شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۸۵
- ۳-۱-۲- مسئولیت اجرای بازنگری قانون اساسی ۱۸۶
- ۲-۲- ریاست سازمان‌های وابسته ۱۸۷
- ۱-۲-۲- سازمان‌های برآمده از قانون اساسی ۱۸۷
- ۲-۲-۲- سازمان‌های برآمده از قانون عادی ۱۸۷
- ۳- تحلیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی پس از بازنگری ۱۹۲
- ۱-۳- مبنای اصل ۱۹۲
- ۲-۳- دلایل مخالفان ۱۹۲
- ۳-۳- پاسخ‌های موافقان اصل ۱۹۲
- ۴-۳- تحلیل و جمع‌بندی ۱۹۵
- ۴- تعیین سرپرست موقت برای وزارتخانه‌های بدون وزیر ۱۹۸
- ۵- اعطای نشان‌های دولتی ۱۹۸
- بند سوم: وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه ۱۹۹**
- الف - رئیس‌جمهور و قوه مقننه ۱۹۹**
- ۱- امضای قوانین ۱۹۹
- ۲- همه‌پرسی ۲۰۲
- ۳- نصب و عزل وزیران و رای اعتماد به دولت ۲۰۳
- ۴- توقف انتخابات ۲۰۳
- ۵- حضور در مجلس ۲۰۳
- ۶- تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس ۲۰۴
- ب - رئیس‌جمهور و قوه قضائیه ۲۰۴**
- بند چهارم: هیأت وزیران ۲۰۴**
- الف - وظایف و اختیارات هیأت وزیران ۲۰۵**
- ۱- طرح‌ها و لوایح ۲۰۵
- ۱-۱- تصویب لوایح و تقدیم آن به مجلس ۲۰۵
- ۲-۱- مطالعه موردی لایحه بودجه ۲۰۵
- ۱-۲-۱- ماهیت بودجه ۲۰۶
- ۲-۲-۱- تهیه بودجه ۲۰۷
- ۳-۲-۱- تصویب بودجه ۲۰۷
- ۳-۱- دفاع از مواضع دولت در مورد طرح‌ها ۲۱۰
- ۴-۱- وضعیت حقوقی مصوبات ارجاعی مغایر اصل ۷۵ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ۲۱۰

- ۲- تصویب آیین نامه و تصویب نامه (صلاحیت مقررات گذاری)..... ۲۱۲
- ۱-۲- کلیات..... ۲۱۲
- ۱-۱-۲- تحلیل مفهومی..... ۲۱۲
- ۲-۱-۲- ماهیت آیین نامه ها..... ۲۱۳
- ۳-۱-۲- مبانی توجیهی صلاحیت آیین نامه گذاری..... ۲۱۶
- ۴-۱-۲- سیر تحولات صلاحیت مقررات گذاری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی..... ۲۱۷
- ۲-۲- دسته بندی و گونه شناسی آیین نامه ها..... ۲۲۱
- ۱-۲-۲- آیین نامه های غیرمستقل..... ۲۲۱
- ۲-۲-۲- آیین نامه های مستقل..... ۲۲۴
- ۳-۲- قلمرو موضوعی آیین نامه ها..... ۲۲۶
- ۱-۳-۲- انجام وظایف اداری (پلیس اداری، خدمت عمومی و خدمات عام المنفعه)..... ۲۲۷
- ۲-۳-۲- تأمین اجرای قوانین..... ۲۳۰
- ۳-۳-۲- تنظیم سازمان های اداری..... ۲۳۱
- ۴-۲- حیطه های مقررات گذاری..... ۲۳۲
- ۱-۴-۲- آیین نامه های مبتنی بر صلاحیت انحصاری و اختصاصی دولت..... ۲۳۲
- ۲-۴-۲- آیین نامه های مبتنی بر صلاحیت عام..... ۲۳۲
- ۳- تصویب صلح دعاوی یا ارجاع به داوری..... ۲۳۲
- ۴- تصمیمات سیاسی..... ۲۳۳
- ۵- حل اختلاف بین دستگاه های اجرایی..... ۲۳۳
- ب - وظایف و اختیارات وزیران..... ۲۳۳**
- ۱- آیین نامه های وزارتی..... ۲۳۳
- ۲- بخشنامه های وزارتی..... ۲۳۴
- ۱-۲- تحلیل مفهومی..... ۲۳۴
- ۲-۲- شرایط حقوقی بخشنامه های اداری..... ۲۳۵
- ۱-۲-۲- شرایط ماهوی..... ۲۳۵
- ۲-۲-۲- شرایط شکلی..... ۲۳۵
- ۳-۲- اوصاف حقوقی بخشنامه ها و آثار آنها..... ۲۳۵
- گفتار سوم: محدودیت های حاکم بر صلاحیت مقررات گذاری دولت..... ۲۳۶**
- بند اول: محدودیت های حاکم بر اقدامات اداری..... ۲۳۶**
- بند دوم: محدودیت های حاکم بر تصمیمات اداری..... ۲۳۶**
- الف - تصمیمات نوعی..... ۲۳۶**
- ۱- خط مشی گذاری..... ۲۳۶
- ۲- قاعده گذاری..... ۲۳۶
- ۱-۲- قاعده گذاری تفویضی (قانون گذاری تفویضی اصل ۸۵)..... ۲۳۷

- ۲-۲-۲- محدودیت‌های حاکم بر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها..... ۲۳۸
 ۲-۲-۱- آیین‌نامه‌های هیأت وزیران..... ۲۳۸
 ۲-۲-۲- بخشنامه‌ها..... ۲۳۹
 ب- محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات موردی..... ۲۳۹
 جمع‌بندی فصل چهارم..... ۲۳۹

فصل پنجم: جایگاه حقوقی وزیر دادگستری..... ۲۴۵

- گفتار اول: طرح بحث..... ۲۴۵
 بند اول: سابقه تاریخی..... ۲۴۵
 بند دوم: نحوه انتخاب وزیر دادگستری..... ۲۴۷
 بند سوم: وظایف وزیر دادگستری..... ۲۴۸
 گفتار دوم: تحلیل و توضیح مسئله..... ۲۴۹
 بند اول: کلیات بحث..... ۲۴۹
 بند دوم: حدود صلاحیت..... ۲۵۰
 الف- وظایف در درون قوه قضاییه..... ۲۵۱
 ب- وظایف در درون قوه مجریه..... ۲۵۲
 بند سوم: صلاحیت مقررات‌گذاری وزیر دادگستری..... ۲۵۳
 الف- مقررات‌گذاری به جهت وظایف در درون قوه مجریه..... ۲۵۳
 ب- مقررات‌گذاری به جهت وظایف در درون قوه قضاییه..... ۲۵۴
 بند چهارم: پاسخگویی سیاسی وزیر دادگستری..... ۲۵۵
 الف- پاسخگویی سیاسی به جهت وظایف در درون قوه قضاییه..... ۲۵۵
 ب- پاسخگویی سیاسی به جهت وظایف در درون قوه مجریه..... ۲۵۶
 گفتار سوم: پیشنهادات اصلاحی..... ۲۵۷
 جمع‌بندی فصل پنجم..... ۲۵۹

فصل ششم: مطالعه و بررسی چند نمونه اختلافی عینی و عملی در

- روابط قوای مقننه و مجریه..... ۲۶۱
 گفتار اول: مطالعه موردی مسئله انحلال سازمان مدیریت..... ۲۶۱
 بند اول: پیشینه تاریخی و تحولات قانونگذاری..... ۲۶۱
 * بازنگری سال ۱۳۶۸..... ۲۶۵
 بند دوم: دیدگاه و دلایل مخالفان صلاحیت رییس جمهور و شورای عالی اداری..... ۲۶۷
 الف- مبانی قانون اساسی..... ۲۶۷
 ب- اصول و مبانی حقوقی..... ۲۷۳
 ۱- اصل تفکیک قوا..... ۲۷۳

- ۲۷۴.....۲- اصل عدم تفویض اختیار قانونگذاری.....
- ۲۷۴.....۳- اصل عدم صلاحیت.....
- ۲۷۵.....۴- اصل حاکمیت قانون.....
- بند سوم: دلایل موافقین صلاحیت رییس جمهور و شورای عالی اداری..... ۲۷۷**
- الف - مبانی قانون اساسی ۲۷۷
- ب - اصول حقوقی..... ۲۸۱
- ۱- اصل حاکمیت و برتری قانون اساسی..... ۲۸۱
- ۲- اصل استقلال قوه مجریه در کارکردهای تخصصی (اصل ۵۷)..... ۲۸۲
- ۳- اصل ملازمه..... ۲۸۲
- ۴- اصل تناسب مسئولیت و اختیارات..... ۲۸۲
- ج - قوانین و مقررات..... ۲۸۲
- گفتار دوم: مطالعه موردی تغییر ساعت کار بانکها..... ۲۸۵**
- بند اول: طرح مسئله و سابقه تاریخی..... ۲۸۵
- بند دوم: تحلیل و توضیح مسئله..... ۲۹۰
- الف - دلایل طرفداران صلاحیت مجلس شورای اسلامی..... ۲۹۰
- ب - دلایل طرفداران صلاحیت قوه مجریه..... ۲۹۱
- ج - بازشناسی و پیشنهادات..... ۲۹۳
- گفتار سوم: مطالعه موردی اصلاح قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان**
- مجلس شورای اسلامی..... ۲۹۴
- بند اول: سابقه موضوع در قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان..... ۲۹۴
- بند دوم: بررسی و تحلیل موضوع..... ۲۹۵
- بند سوم: پیشنهاد..... ۲۹۸
- جمع بندی فصل ششم..... ۲۹۸
- برآمد..... ۳۰۱
- منابع و مآخذ..... ۳۰۷

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار

قانون اساسی مجموعه‌ای از قواعد حقوقی برتر است که به‌عنوان میثاق ملی و سند حقوقی - سیاسی کشور، وضعیت حقوقی حکومت را مشخص می‌سازد و مجموعه نهادهایی را که به کمک آنها قدرت در حکومت پایه‌ریزی، اعمال و منتقل می‌شود، دربرمی‌گیرد. اصل استقلال قوا از عناصر و ارکان پایه‌ای قوانین اساسی و تفکیک و تمایز صلاحیت تقنینی و اجرایی از یکدیگر در روابط میان قوه مقننه و مجریه از موضوعات پر بحث و جدال در حقوق عمومی و اساسی محسوب می‌گردد؛ تجربه تاریخی نشان از آن دارد که همواره این بحث محل تکرر آراء صاحب‌نظران و حقوقدانان و مورد اختلاف قوای مقننه و مجریه بوده است، به‌عنوان نمونه در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، شورای نگهبان پیرامون ایجاد معاونتی جهت هماهنگی نهادها با دولت، اعلام می‌دارد که مفهوم این سخن و به عبارتی ایجاد معاونت مزبور: «وجود نهادهای اجرایی در خارج از دولت و قوه مجریه با قانون اساسی مغایرت دارد».^(۱) معنای این سخن این است که همه امور اجرایی بر طبق قانون اساسی باید در قوه مجریه متمرکز گردد و سایر قوا حق دخالت در امور اجرایی را ندارند. این دغدغه بیانگر حساسیت موضوع از آغاز تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تاکنون بوده است. در سال‌های اخیر حدود تقنین و اجرا به چالش و مشکله اصلی میان قوه مقننه و مجریه تبدیل شده است.

نامه رئیس جمهوری به رهبر معظم انقلاب اسلامی در اواخر سال ۱۳۸۸ و متعاقب آن، نامه شماره ۴۷۶۵-م مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۸ معظم‌له به شورای نگهبان مبنی بر رسیدگی به موضوع، باعث تشکیل جلساتی با حضور نمایندگان دولت و مجلس شورای اسلامی و صاحب‌نظرانی از دانشگاه شد. همزمان با کاری که در شورای نگهبان حسب دستور مقام معظم رهبری انجام می‌پذیرفت، سلسله نشست‌های تخصصی با حضور شخصیت‌های علمی دانشگاهی و حوزوی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان نیز برگزار که نتایج آن همزمان برای اعضای شورا ارسال گردید و نتایج نهایی در قالب مجلدی تحت عنوان «جستارهایی در تفکیک حوزه تقنین از اجرا» به همراه چند مقاله که توسط کارشناسان و پژوهشگران این مرکز

۱. مجموعه نظرات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان راجع به اصول قانون اساسی، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۳۷۹.

تهیه شده بود، به زیور طبع آراسته گردید. در کنار این نشست‌ها و سخنرانی‌های علمی یک پروژه تحقیقاتی نیز تحت عنوان «تفکیک تقنین از اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه» تعریف گردید و عده‌ای از کارشناسان و پژوهشگران مرکز تحقیقات بر آن متمرکز شدند و در این راه از نتایج علمی جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران و نظرات و آراء اساتید و فضلا نیز بهره گرفتند، حاصل کار اثر حاضر است که به بار نشسته و اکنون به جامعه علمی کشور تقدیم می‌گردد، امید است مقبول افتد و راهگشای مشکلات نظری و عملی باشد، بی‌شک این اثر نمی‌تواند خالی از نقص باشد، از همین رو پیشنهادات اصلاحی و سازنده صاحب‌نظران و اندیشمندان می‌تواند به غنای این اثر در چاپ‌های بعدی یاری رساند.

و من الله التوفیق و علیہ التکلان

غلامحسین الهام
رئیس مرکز تحقیقات شورای نگهبان

اسفندماه ۱۳۹۰

۱- اهمیت و بیان مسئله

در عصر حاضر مفهوم دولت و قلمرو و کارکردهای آن دچار تحول و تغییرات اساسی گشته تا پاسخگوی نیازهای جدید و اجتناب‌ناپذیر بشری از سویی و تأمین اقتضائات تحول فکری از سوی دیگر باشد. بر این اساس، قوانین اساسی عمدتاً نظام سیاسی را بر مبنای تمایز و تفکیک میان امور اجرایی، تقنینی و قضایی صورت‌بندی و ساماندهی می‌نمایند تا به نحو کارآمدتری پاسخ‌گوی نیازها و تحولات پیش‌رو باشند. در این چارچوب، کارویژه اصلی مجلس قانونگذاری وضع و تصویب قانون و کارکرد اصلی قوه مجریه نیز اجرای همین قوانین و آراء محاکم می‌باشد. قوه مقننه معمولاً در کنار قانونگذاری به نظارت بر عملکرد قوه مجریه نیز اقدام می‌نماید. امروزه کارویژه نظارتی پارلمان‌ها از چنان اهمیتی برخوردار شده است که برخی مدعی‌اند کارکرد و وظیفه اصلی مجالس قانونگذاری نظارت بر عملکرد قوه مجریه است و نه قانونگذاری. از سوی دیگر، تحولات جدید به خصوص وظایف دشوار و سنگین قوه مجریه نظیر تأمین منافع عمومی و رفع نیازهای همگانی و توسعه ملی و برقراری عدالت اجتماعی و هم‌چنین پیچیدگی امور اجرایی باعث شده است تا این نهاد از مجری صرف قوانین و فرامین قوای دیگر بودن به دور شود؛ به تعبیر دیگر اگر قوه مجریه در اوان شکل‌گیری نظریات تفکیک و استقلال قوا، مجری صرف قوانین قلمداد می‌شد امروزه دیگر دغدغه‌های حاکم بر نظریه‌پردازان قرن هجدهم که ترس از تجاوز قوه مجریه به حقوق مردم، آنها را به سمت ساختارهای خاص سوق داده بود، رخت بر بسته است و در کنار اهمیت این تفکر به کارآمدی اقتصادی - سیاسی و اجتماعی قوه مجریه بها و ارج زیادی نهاده می‌شود؛ به تعبیر بهتر، قوه مجریه قوه‌ای نیست که صرفاً به حقوق مردم تجاوز نکند بلکه قوه‌ای است که کارآمد باشد و بتواند نیازها و حقوق اقتصادی و اجتماعی و حداقل اقتضائات عدالت اجتماعی را فراهم سازد. این تحولات و انتظارات، بر روابط حقوقی قوه مقننه و مجریه و بالتبع قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجالس و پارلمان‌ها تأثیر نهاده است. از همین روی صلاحیت‌های آیین‌نامه‌ای یا مقررات‌گذاری و یا حتی آیین‌نامه‌های تفویضی (قانونگذاری تفویضی) توسعه یافته است و اکثر پارلمان‌ها به جای قانونگذاری بی‌حد و مرز و غیرتخصصی بیشتر به کارویژه نظارت روی آورده‌اند و موضوعات تخصصی را به بدنه تخصصی و کارشناسی قوه مجریه که از توان کارشناسی بالاتری برخورداراند، وانهاده‌اند. در کنار این، برای رفع دغدغه خودسری قوه مجریه و مقامات آن، نظارت سیاسی پارلمان و نظارت قضایی قوه قضاییه بر عملکرد

مقامات اجرایی و اداری تقویت و پررنگ شده است.

در سطح حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران که از احکام نورانی اسلام نیز تأثیر عمیق پذیرفته است، مسائلی و دشواری‌های مفهومی زیادی پیرامون حدود و قلمرو صلاحیت مجلس شورای اسلامی و نحوه روابط و تعامل قوه مقننه و مجریه پدیدار شده است. با این توضیح که براساس اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی صلاحیت عام قانونگذاری دارد و می‌تواند در تمام موضوعات و میدان‌ها به وضع و تصویب قانون مبادرت نماید و مقامات قوه مجریه مکلف به اجرای آن‌ها می‌باشند از سوی دیگر این صلاحیت در همین اصل به حدود مقرر در قانون اساسی و در اصل ۷۲ به رعایت قانون اساسی و شرع مقید شده است. به علاوه مسائل و شئون اجرایی نیز در صلاحیت و قلمرو تقنینی مجلس شورای اسلامی قرار نمی‌گیرد. تجربه عملی نشان از آن دارد که مجلس شورای اسلامی بعضاً به جای اعمال نظارت، در کارهای اجرایی و صلاحیت‌های رییس‌جمهور و قوه مجریه دخالت می‌نماید و قوانینی تصویب می‌نماید که شرایط اجرا را ندارد و عملاً اجرای آن‌ها غیرممکن است و یا آن که اساساً مصوبه مجلس خصلت‌های ذاتی قانون را ندارد؛ به عنوان مثال پرسش پیرامون ماهیت تقنینی یا اجرایی مصوبه مجلس شورای اسلامی در مورد ساعت کار بانک‌ها به همین مسائل باز می‌گردد. در هر حال ابهام حاکم بر حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و محدودیت‌های آن، اختلافات و تعارضات عدیده‌ای را در سالیان اخیر میان قوه مجریه و مقننه پدیدار نموده است.

مسئله دیگر مفهوم و ویژگی قانون است؛ به بیان دیگر مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ صلاحیت وضع «قانون» را دارد. حال سؤال این است که «قانون» چیست و دارای چه ویژگی‌هایی است؟ برخی مدعی‌اند که بسیاری از مصوبات مجلس ویژگی قانون را ندارد و از این‌رو مجلس از صلاحیت خویش تجاوز کرده است.

برای روشن شدن قلمرو صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری لازم است صلاحیت‌های قوه مجریه نیز به عنوان محدودیت حاکم بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی مورد واکاوی و تحلیل قرار گیرد؛ به عبارت دیگر هرگونه ابهام در صلاحیت‌های قوه مجریه نیز خواه ناخواه به تعارض با صلاحیت قوه مقننه خواهد انجامید.

بازشناسی و تحلیل قلمرو صلاحیت مجلس در زمینه قانونگذاری پیش‌شرطها و لوازمی را دربردارد. به عنوان نمونه اساساً تحلیل مفهومی صلاحیت و انواع آن از مباحثی است که پیش‌درآمد ورود در مبحث قانونگذاری خواهد بود. در کنار این بحث، قانونگذاری و مفهوم قانون و قوه مجریه (اداره و اجرا) نیز به فهم حدود این صلاحیت کمک خواهد نمود.

۲- ضرورت تحقیق

هرگونه ابهام در ساختارها و یا صلاحیت نهادهای سیاسی و حقوقی موجب پدیداری تعارض و اختلاف میان آنها می‌گردد و در نهایت از کارآمدی و اثر بخشی حاکمیت خواهد کاست. در سال‌های اخیر اختلافات میان قوه مجریه و مقننه بر سر حدود و قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی افزون گشته است. این امر مقامات اجرایی و عمومی را با مشکلات و دشواری روبرو کرده است؛ این مسئله تا حدودی به ابهام‌های صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و حتی صلاحیت‌های قوه مجریه باز می‌گردد؛ به بیان دیگر روشن شدن نقاط تاریک و زوایای ناپیدای این موضوع قطعاً به کاهش تنش و اختلاف میان قوای مقننه و مجریه کمک خواهد کرد.

۳- فرضیه‌های تحقیق

این تحقیق بر چند فرضیه استوار است:

اول: قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در چارچوب اصل استقلال قوا تفسیر می‌گردد و از این رو محدود به رعایت قلمرو صلاحیت قوای دیگر است.
دوم: صلاحیت قوه مجریه، صرف اجرای قانون نیست.
سوم: روابط و تعامل قوای مقننه و مجریه مبتنی بر حوزه صلاحیت اختصاصی برای هر یک و یک حوزه مشترک می‌باشد.

۴- سؤالات تحقیق

سؤال‌های اصلی

— صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی دارای چه مختصات است و محدودیت‌های حاکم بر آن کدام است؟
— ماهیت صلاحیت‌های قوه مجریه چیست و قلمرو و محدودیت‌های آن کدام است؟

سؤالات فرعی

— صلاحیت‌های قوه مجریه علاوه بر اجرای قانون شامل چه مواردی می‌گردد؟
— صلاحیت‌های انحصاری هر یک از قوه مقننه و مجریه کدامند؟
— رابطه و نسبت میان قانون و مقررات دولتی (آیین‌نامه‌ها و...) چیست؟
— مفهوم قانون و محدودیت‌های قانونگذاری که از آن ناشی می‌گردد چیست؟

۵- اهداف و کاربرد تحقیق

مهم‌ترین هدف این نوشتار پژوهشی، روشن نمودن ابهام‌های حاکم بر روابط قوه مجریه و مقننه در حوزه صلاحیت تقنینی است؛ البته در این خصوص تنها به مطالعات نظری اکتفا نشده است بلکه موارد و مصادیق عملی نیز مورد مطالعه و واکاوی قرار گرفته است. نتایج حاصل از این پژوهش برای مسئولان عالی نظام، اعضای شورای نگهبان، مقامات اجرایی (سیاسی و اداری) قوه مجریه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، محققین، اساتید و دانشجویان حقوق و علوم سیاسی و سایر علاقمندان راهگشا خواهد بود.

نوشتار حاضر در پی آن است تا با بهره‌گیری از مبانی نظری و مطالعه اختلافات کاربردی میان دولت و مجلس، با ابزار غور و واریسی در قانون اساسی، مرزهای مشخصی برای صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و صلاحیت‌های قوه مجریه ترسیم نماید، به عبارت دیگر هدف اصلی این تحقیق آن است که صلاحیت‌های اختصاصی و انحصاری مجلس و دولت متمایز و میدان مشترک صلاحیت‌ها مشخص گردد تا در پرتو نظام استقلال قوا (اصل ۵۷) هر یک از قوای مذکور در چارچوب وظایف و صلاحیت‌های خویش به اعمال حاکمیت بپردازند.

تبیین مسائل و ابهام‌های پیش‌رو، به از بین بردن تعارض و اختلاف نظر میان آنها کمک خواهد کرد و فهم مشترک و حداقلی برای توافق و سازگاری ایجاد می‌نماید.

۶- سازماندهی تحقیق

تحقیق پیش رو از دو بخش: ۱- کلیات و بنیادهای نظری و ۲- قلمرو تقنین و اجرا تشکیل شده است. در بخش اول مفاهیمی همچون صلاحیت (از دیدگاه حقوق عمومی)، مفهوم تقنین و قانون، اجرا و اداره و نظام استقلال قوا مورد بررسی قرار می‌گیرد. بخش دوم که بیشتر بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی متمرکز است صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، محدودیت‌های حاکم بر آن و صلاحیت قوه مجریه و محدودیت‌های آن را به همراه بررسی چند پرونده عملی (انحلال سازمان مدیریت، تغییر ساعات کار بانک‌ها و ارائه متمم بودجه) شامل می‌گردد.