

قوه مجریه: واکاوی صلاحیت‌ها و مناسبات آن با دیگر قوا

به کوشش و با نظارت: لعیا جنیدی، علی‌اکبر گرجی از ندریانی

همکاران علمی (به ترتیب حروف الفبا): بیژن عباسی، سیدمحمد حسینی،

امیرحسین صادقی، محمدرضا عظیمی، فاطمه عزیزمحمدی،

ساناز محمودیان، مرتضی نجابتخواه

ناشر: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رییس جمهور

ویراستاری و صفحه‌آرایی: ام‌سلمه نوری

شمارگان: ۵۰۰ نسخه

تاریخ و نوبت چاپ: چاپ اول (تابستان ۱۴۰۰)

چاپ و لیتوگرافی: سعید بنایی، حسن نعمتی

قیمت کتاب: ۲۰۰،۰۰۰ ریال

اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات

نشانی: تهران، خیابان ولی‌عصر (عج)، قبل از چهارراه جمهوری اسلامی، شماره ۱۱۵۸

پیامک: ۶۴۴۵۵۵۷۷۷۷

کد پستی: ۱۳۱۶۷۶۷۴۵۱

تلفن: ۰۹۸۲۱-۶۶۴۹۲۷۰۸

دورنگار: ۰۹۸۲۱-۶۶۴۹۲۷۰۷

پایگاه اینترنتی: www.dotic.ir

پست الکترونیک: law@iripo.ir

تمامی حقوق مادی این اثر برای معاونت حقوقی رییس جمهور

محفوظ است.

فهرست مطالب

۸.....	دیباچه معاون حقوقی رئیس جمهور.....
۱۳.....	درآمد.....

قسمت یکم: بررسی تطبیقی مفهوم، جایگاه و صلاحیت های قوه مجریه (۱۷)

۱۷.....	گفتار نخست: مفهوم و جایگاه قوه مجریه.....
۲۰.....	گفتار دوم: صلاحیت های قوه مجریه.....
۲۰.....	مبحث نخست: صلاحیت های قوه مجریه در حوزه سیاست گذاری، قانون گذاری و اجرای قوانین.....
۲۰.....	الف. تعیین و اجرای سیاست عمومی کشور.....
۲۰.....	۱- تعیین و اجرای سیاست داخلی.....
۲۱.....	۲- تعیین و اجرای سیاست خارجی.....
۲۳.....	ب. تهیه و پیشنهاد لوایح قانونی.....
۲۴.....	پ. حضور در جلسات مجلس و دفاع از دولت و سیاست های آن.....
۲۵.....	ت. رجوع به همه پرسی.....
۲۵.....	ث. امضاء و ابلاغ قوانین، پیمان های بین المللی و نتیجه همه پرسی.....
۲۶.....	ج. استفاده از تفویض اختیار قانون گذاری.....
۲۷.....	۱- تصویب قوانین آزمایشی.....
۲۷.....	۲- تصویب اساسنامه سازمان های دولتی.....
۲۸.....	چ. اجرای قوانین و وضع مقررات دولتی.....
۳۰.....	مبحث دوم: نصب و برکناری مقامات و صلاحیت های اداری.....
۳۰.....	الف. نصب و برکناری مقامات.....
۳۰.....	۱- نصب و برکناری وزیران.....

۲- نصب و اعزام سفیران و پذیرش استوارنامه سفیران کشورهای دیگر.....	۳۰
۳- نصب و برکناری مقامات اداری، رؤسای سازمان‌ها و نمایندگان ویژه.....	۳۱
ب. مسئولیت امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه کشور.....	۳۳
ب. مدیریت و هدایت تشکیلات اداری.....	۳۶
ت. اعطای نشان‌های دولتی.....	۳۸
مبحث سوم: اختیارات قوه مجریه در مواقع استثنایی و اضطراری.....	۳۸
مبحث چهارم: اختیارات قوه مجریه در پاسداری از قانون اساسی و بازنگری آن.....	۳۹
الف. مسئولیت اجرای قانون اساسی.....	۳۹
ب. نقش قوه مجریه در بازنگری قانون اساسی.....	۴۱
مبحث پنجم: اختیارات شبه قضایی.....	۴۱

قسمت دوم: مرز صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه (۴۳)

گفتار نخست: صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در حقوق اساسی	
جمهوری اسلامی ایران.....	۴۴
مبحث نخست: انواع صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی.....	۴۵
الف. صلاحیت تکلیفی.....	۴۵
ب. صلاحیت اختیاری.....	۴۶
مبحث دوم: محدودیت‌های صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی.....	۴۶
الف. محدودیت‌ها اختیاری/داوطلبانه.....	۴۷
ب. محدودیت‌های قانون اساسی/ غیر اختیاری.....	۴۸
۱- مواردی که تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.....	۴۸
۲- مواردی که تخصصاً از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج است.....	۵۰
گفتار دوم: صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۵۱
مبحث نخست: انواع صلاحیت‌های آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه.....	۵۲
الف. صلاحیت تکلیفی.....	۵۲
ب. صلاحیت اختیاری.....	۵۴
مبحث دوم: محدودیت‌های صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه.....	۵۴
گفتار سوم: تحولات کاربردی قوه مقننه؛ اهمیت نظارت ...	۵۶
مبحث نخست: طرح سؤال و استیضاح؛ نظارت پارلمانی.....	۶۰

- ۶۲.....مبحث دوم: دیوان محاسبات؛ نظارت مالی.
- ۶۳.....الف. تشکیل دیوان محاسبات.
- ۶۳.....ب. وظایف دیوان محاسبات.
- ۶۳.....پ. رسیدگی در دیوان.
- ۶۴.....ت. گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات.
- ۶۵.....مبحث سوم: کمیسیون اصل نود؛ نظارت سیاسی.

قسمت سوم: مرز صلاحیت‌های قوای مجریه و قضاییه (۶۸)

- ۶۹.....گفتار نخست: لوایح قضایی؛ چالش در صلاحیت ابتکار قانونگذاری.
- ۷۰.....مبحث نخست: لوایح مربوط به امور قضایی از منظر تطبیقی.
- ۷۰.....الف. نظام حقوقی فرانسه.
- ۷۱.....ب. نظام حقوقی انگلستان.
- ۷۲.....پ. نظام حقوقی آلمان.
- ۷۳.....ت. نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا.
- ۷۵.....مبحث دوم: لوایح قضایی در ساختار حقوقی ایران.
- ۷۶.....الف. وضعیت لوایح قضایی در دستگاه قضایی پیش از انقلاب اسلامی.
- ۷۷.....ب. لوایح قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.
- ۷۷.....۱. جایگاه لوایح قضایی در قانون اساسی.
- ۷۹.....۲. مفهوم لوایح قضایی از نگاه شورای نگهبان.
- ۸۳.....۳. مفهوم لوایح قضایی از نگاه قوه قضاییه.
- ۸۴.....۴. لوایح قضایی و استقلال قوه قضاییه.
- ۸۷.....پ. ارایه چارچوبی مفهومی در خصوص لوایح قضایی.
- ۸۷.....۱. امر قضایی در مفهوم امور مربوط به دستگاه قضایی؛ برداشت موسع.
- ۸۸.....۲. امر قضایی در مفهوم امور دارای ماهیت محض قضایی؛ برداشت مضیق.
- ۹۰.....ت. آثار مترتب بر شناسایی مفهوم لوایح قضایی.
- ۹۰.....۱. محدودیت ابتکار قانون‌گذاری هیئت دولت.
- ۹۱.....۲. تعیین حدود مداخله دولت برای تغییر در لوایح قضایی.
- ۹۴.....۳. محدودیت ابتکار قانون‌گذاری مجلس.
- ۹۵.....۴. تعیین حدود اختیارات مجلس برای تغییر در لوایح قضایی.
- ۹۷.....گفتار دوم: ابهام در مرزبندی سایر حوزه‌های صلاحیتی قوای مجریه و قضاییه.
- ۹۷.....مبحث نخست: اختیارات اداری و استخدامی رییس قوه قضاییه.

دبیاچه معاون حقوقی رییس جمهور

۱. «انجام امور و مسایل حقوقی دولت» در چارچوب اصل ۱۲۴ قانون اساسی توسط رییس جمهور به معاون حقوقی وی سپرده می شود. بنابراین، مدیریت مجموعه معاونت حقوقی که دارای چهار معاونت «امور حقوقی دولت»، «هماهنگی و برنامه ریزی حقوقی دستگاه های اجرای»، «تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» و «تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی» است بر عهده معاون حقوقی رییس جمهور قرار دارد. علاوه بر این، مسئولیت ها و وظایف معاونت اجرای قانون اساسی رییس جمهور و هیئت نظارت در اجرای قانون اساسی نیز از سوی رییس جمهور به معاون حقوقی رییس جمهور واگذار شده است که در دولت دوازدهم هر دو معاونت پژوهش و ترویج قانون اساسی و ارتباطات و پیگیری اجرای قانون اساسی فعال گردید.

به این ترتیب، معاونت حقوقی رییس جمهور مأموریت یافته است تا در زمینه تهیه و تدوین لوایح و پیش نویس مقررات و همچنین تصویب نامه ها و بررسی موافقت نامه و پیمان های بین المللی، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، برنامه ریزی و هماهنگی حقوقی میان دستگاه های اجرایی، ترویج قانون اساسی و نظارت بر چگونگی اجرای اصول آن در پرتو اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ قانون اساسی، آموزش و پژوهش های حقوقی، گفتمان سازی حقوقی و پایدار ساختن رویکرد حقوقی دولت اقدام نماید. آشکار است که این معاونت در دو سطح سیاست و هنجارگذاری حقوقی و نیز اجرای تدابیر حقوقی به ایفاء نقش مبادرت می ورزد.

۲. سیاست گذاری حقوقی فرآیندی است که در چارچوب آن پس از شناسایی مشکلات و مسایل حقوقی و تهیه دستور کار و اولویت گذاری در راستای شناسایی راه کارها، اجرای آن ها، و ارزیابی تدابیر اجرا شده گام برداشته می شود. این معاونت از رهگذر مأموریت یافتن در زمینه تهیه و تدوین لوایح و پیش نویس

مقررات، نقش انکارناپذیری در جریان و گفتمان‌سازی حقوقی، تدوین رویکرد و سیاست‌های حقوقی و تعریف راه‌های اجرای آن‌ها و در واقع هنجارگذاری و دیدگاه‌پردازی حقوقی دارد.

در این زمینه، علاوه بر تهیه و تدوین لوایح و پیش‌نویس مقررات، اظهار نظرهای حقوقی نسبت به پیش‌نویس تصویب‌نامه‌های پیشنهادی در دولت، بررسی و ارزیابی لوایح تهیه شده در قوه قضاییه، بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، تنظیم و اصلاح متن موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌های بین‌المللی و اظهار نظر در این خصوص، بررسی عضویت دولت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی از جمله جلوه‌های ایفاء نقش این معاونت به‌شمار می‌رود.

۳. هماهنگی، نظارت و برنامه‌ریزی حقوقی، رسیدگی به اختلاف‌ها در زمینه تعیین بهره‌بردار و مستندسازی اموال غیرمنقول، پاسخ به استعلام‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی، تدوین نظریه‌های حقوقی و ایجاد رویه‌های حقوقی یکپارچه در دستگاه‌های اجرایی، هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی که جلوه‌ای از قضائیه و ترویج هماهنگی و سازش حقوقی است، از مأموریت‌های مهم این معاونت در زمینه عرصه کنش‌گری‌های حقوقی است. همچنین، همکاری و مشارکت در تهیه و تدوین درخواست‌ها و شکایت‌های حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع، سازمان‌ها و محاکم بین‌المللی و مدیریت و هدایت شورای عالی نظارت بر مرکز امور حقوقی بین‌المللی به‌عنوان نماینده رییس جمهور در این شورا از مأموریت‌های این معاونت به‌شمار می‌رود.

۴. تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور از دیگر نقش‌های برجسته و پیشینه‌دار این معاونت است. در ابتدای دهه ۱۳۵۰، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشنهاد تنقیح آنها و تنظیم و تدوین کلیه قوانین و مقررات اجراپذیر تأسیس شد. این فعالیت همچنان ادامه دارد و معاونت حقوقی رییس جمهور در این خصوص با دقت بالا به تنقیح قوانین و مقررات در قالب تدوین پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌های تنقیحی جهت طی مراحل قانونی، انتشار مجموعه‌های تنقیحی و... مبادرت می‌ورزد.

۵. ترویج قانون اساسی و حقوق شهروندی و نظارت بر اجرای اصول و موازین آن از مأموریت‌های بنیادی این معاونت است. در این دوره مدیریت چگونگی اجرای

اصول قانون اساسی و موازن حقوق شهروندی، تعیین شاخص برای اجرای اصول مذکور و تهیه و تدوین گزارش‌های مربوط به اصول اساسی با نظارت و ارزیابی منصفانه و غیرجانبدارانه مورد توجه قرار گرفته است. البته، این معاونت برای نظارت بر اجرای اصول قانون اساسی و حفظ حقوق شهروندی «راهدرد حقوق ملت‌مداری» را مبنای اقدام‌های خود در این خصوص قرار داده است. به این صورت که، در اجرای همه اصول قانون اساسی باید اصول فصل سوم با عنوان «حقوق ملت» بنیان تدابیر و کنش‌گری‌ها قرار گیرد.

۶. این معاونت در این دوره مدیریت برای ایفای نقش بنیادی و اثربخش در زمینه سیاست‌گذاری، نظارت، هماهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی، راهبرد دانش‌بنیان بودن مجموعه سیاست و اقدام‌ها را از رهگذر استفاده از اعضای هیئت علمی و پژوهشگران ممتاز حقوقی اتخاذ کرده است تا از یک سو، تعامل این معاونت با دانشگاه‌ها و مراکز علمی تقویت شود و از سوی دیگر، مدیریت و کنش‌گری‌های حقوقی این مجموعه توسط دیدگاه‌پردازان حقوقی که دارای تجربه‌های مدیریتی حقوقی نیز بوده‌اند، صورت پذیرد. اجرای این راهبرد به به‌کارگیری دست کم پنجاه استاد، دانشیار، استادیار و پژوهشگر حقوق دانشگاه‌های برجسته انجامیده است.

در این دوره مدیریت مشارکت دانشگاهیان و تخصص‌داران حقوقی به شکل‌های مختلف در چارچوب این معاونت تبلور یافته است. برای نمونه، علاوه بر توجه به راهبرد پیش‌گفته در فرآیند انتصاب معاونان و مدیران این مجموعه و بهره‌مندی شماری از آنان در معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی می‌توان به «شورای علمی معاونت حقوقی رییس جمهور» که با عضویت بیست نفر از معاونان و مدیران این معاونت و اعضای هیئت علمی از ابتدای این دوره مدیریت هر هفته و به‌طور منظم تشکیل می‌شود، کمیسیون‌های تخصصی «حقوق اساسی و شهروندی»، «حقوق بین‌الملل»، «حقوق کیفری»، «حقوق تجاری و اقتصادی» با عضویت استادان و پیشکسوتان برجسته حقوق و همچنین کمیسیون «دیدگاه‌پردازی حقوقی» و «کمیته حمایت از کسب و کار» با عضویت شمار توجه‌پذیری از پژوهشگران و نخبگان جوان حقوق اشاره کرد.

آشکار است که، معاونت حقوقی رییس جمهور در پرتو این راهبرد و طرح دیدگاه‌های علمی نویافته امکان آموزه‌سازی حقوقی و تبلور یافتن آن‌ها در ابعاد

مأموریت خود را یافته است. تهیه و تدوین «سند اصلاح و توسعه نظام حقوقی کشور» و نیز تهیه و تدوین لوایحی چون «لایحه اصول و قواعد قانون نویسی»، «لایحه شفافیت»، «لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی» نمونه‌های برجسته‌ای در این زمینه به‌شمار می‌روند.

۷. حکومت جمهوری اسلامی ایران، ساختاری از اعمال حاکمیت را تدارک دیده است که اگرچه به سان بسیاری از حکومت‌های مدرن امروزی، مبتنی بر الگوی تفکیک قوا است اما نمی‌توان این ساختار را در قالب هیچ‌یک از الگوهای مورد تبعیت حکومت‌های معاصر، یعنی الگوهای ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی دسته‌بندی نمود. چنین واقعیتی به خصوص درباره قوه مجریه‌ی جمهوری اسلامی ایران و مقام ریاست جمهوری نمود بیشتری دارد. در حالی که در غالب نظام‌های سیاسی معاصر رئیس‌جمهور، نماد جمهوریت و اعمال‌کننده بالاترین سطح حاکمیت ملی در کشور است، اما در نظام جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور محسوب می‌گردد. بی‌تردید، قوه مجریه هسته اصلی حکومت و اداره امور عمومی است. ادعا شده نظام سیاسی بدون قانون اساسی، پارلمان، قوه قضاییه و حتی احزاب سیاسی می‌تواند باقی بماند؛ اما بدون یک شاخه اجرایی، خیر؛ زیرا وظیفه اصلی مجریه سیاسی، هدایت و نظارت بر فرایندهای سیاسی یعنی تنظیم خط‌مشی حکومت و اجرای آن است. نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و نظارت راهبردی بر دستگاه اداری حکومت، به دست گرفتن زمام امور، ایفای نقش راهبری در بحران‌های داخلی و بین‌المللی و ایفای وظایف تشریفاتی و دیپلماتیک گوناگون به نام دولت، از دیگر وظایف قوه مجریه سیاسی برشمرده شده است.

البته، در مقایسه با سایر قوا، توضیح و تبیین ماهیت قوه مجریه بسیار مشکل است. کارویژه اجرا، طیف بسیار گسترده و متنوعی از اعمال و اقدامات را شامل می‌شود؛ از تشکیل دولت و انحلال پارلمان و انعقاد قراردادهای گرفته تا راهبری جنگ، انتصاب فرماندهان نظامی و تمهید سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی. لذا اقتدارات اجرایی شامل اتخاذ تصمیمات حساس و سرنوشت‌ساز سیاسی تا جزئیات اقدامات اجرایی می‌شود. چه بسا بتوان گفت هر آنچه توسط حکومت یا یک مقام عمومی انجام می‌شود، امر اجرایی تلقی می‌شود به غیر از آن مواردی که در شمار اقتدارات قوای مقننه و قضاییه قرار می‌گیرند.