



صلاحیت مقررات گذاری (نظامنامه ای) قوه مجریه ؛ مطالعه موردی ایران و فرانسه

رضوان واشقانی فراهانی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران

مهدی باقری طادی

دانشجوی کارشناسی ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه امام صادق (ع)

چکیده:

در نظام های سیاسی مبتنی بر نظریه تفکیک قوا دو وظیفه ی قانونگذاری و اجرا از کارکردهای اصلی قوه ی مقننه و مجریه است. مقررات گذاری از ملحقات اجرا محسوب می شود که در قانون اساسی بسیاری از کشورها مانند ایران و فرانسه بر عهده دولت گذاشته شده است. از این صلاحیت با عنوان «صلاحیت مقررات گذاری» یا «صلاحیت نظامنامه ای» یاد می شود و قواعد لازم الاجرائی را که مقامات ذی صلاح قوه مجریه در قالب های مختلفی همانند آیین نامه، بخشنامه، دستور العمل و ... تصویب کرده اند، در بر می گیرد. هدف این مقاله بررسی قلمرو این صلاحیت در کشورهای ایران و فرانسه و انواع مقررات و سلسله مراتب میان آن هاست. در خصوص رابطه ی صلاحیت مقررات گذاری با نظریه تفکیک قوا نیز عده ای این صلاحیت را تقنینی یا شبه تقنینی قلمداد می کنند و آن را مغایر با اصول تفکیک قوا می دانند؛ ولی مقررات گذاری خواه با معیار شکلی (مرجع وضع مقررات) خواه با معیار ماهوی (محتوای مقررات) دارای ماهیت اجرایی است و در نظر گرفتن صلاحیت مقررات گذاری برای قوه مجریه کاملاً مطابق با نظریه تفکیک قوا و در راستای آن است.

در دو کشور ایران و فرانسه که هر دو دارای نظام نیمه پارلمانی هستند، دو رویکرد متفاوت نسبت به این صلاحیت قوه مجریه وجود دارد؛ در ایران برتری مقررات گذاری با مجلس است و اصل بر صلاحیت مجلس بوده و صلاحیت قوه مجریه محدود به موارد مشخصی شده است اما در فرانسه موارد صلاحیت مجلس به صورت حصری احصا شده است و مقررات گذاری راجع به مابقی موضوعات در صلاحیت قوه مجریه است. در کشور فرانسه نیز مانند ایران مقررات انواع مختلفی دارند که این مقررات نیز درون خود دارای سلسله مراتب و رتبه بندی هستند برای مثال در فرانسه انواع مختلف مقررات به ترتیب سلسله مراتبی عبارتند از: اردونانس^۱، احکام شورای وزیران^۲، احکام شورای دولتی^۳، احکام نخست وزیر^۴، دستورات وزیر^۵ یا بین وزارتی^۶، دستورات مقامات استانی^۷ و سایر تصمیمات اداری مانند بخشنامه^۸ و دستورالعمل^۹.

^۱Ordonnance

^۲Décrets en Conseil des ministres

^۳Décrets en Conseil d'État

^۴Décrets du Premier ministre

^۵Arrêtés ministériels

^۶Arrêtés interministériels

^۷Arrêtés préfectoraux

^۸Circulaire

^۹Directive



کلیدواژه: استقلال قوا؛ قوه مجریه؛ دولت؛ سلسله مراتب؛ حاکمیت مقررات

مقدمه

امروزه مقررات گذاری به عنوان یکی از ابزارهای دولت برای اجرایی سازی قوانین و ایجاد نظم در جامعه و هماهنگی بخش های مختلف دولت با سیاست ها و برنامه های کشور اهمیت خاصی پیدا کرده است و با مطرح شدن ادبیات حکمرانی و تنظیم گری دولتی نیز مفهوم مقررات گذاری افق های جدیدی پیش روی نظام های سیاسی و اقتصادی گشوده است.

در نظام های مبتنی بر تفکیک قوا گاهی این شبهه مطرح می شود که صلاحیت مقررات گذاری دولت ها با اصول تفکیک قوا مغایرت دارد و دولت با ورود به میدان مقررات گذاری صلاحیت عام تقنینی مجلس را محدود می کنند. بررسی موردی کشور ایران و فرانسه از این جهت که هر دو دارای نظام نیمه پارلمانی هستند و شباهت زیادی از لحاظ نظام حقوقی با یکدیگر دارند این شبهه را پاسخ می گوید.

هم چنین قلمرو صلاحیت مقررات گذاری، انواع مقررات و سلسله مراتب میان آن ها در این دو کشور با وجود تشابه فراوان، دارای تفاوت های بسیار است که پرداختن به آن ها تصویر روشنی از اختیار مقررات گذاری قوه مجریه در این دو کشور ارائه می کند. این موضوعات مستقلا در منابع دیگر مورد بررسی قرار نگرفته اند و تنها به مطالعه تطبیقی قوه مجریه دو کشور و صلاحیت ها و اختیارات آنها پرداخته شده است.

2

این نوشتار در صدد است با پاسخگویی به شبهه مطرح شده در خصوص مغایرت صلاحیت مقررات گذاری دولت با تفکیک قوا دید روشنی از صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه در کشورهای ایران و فرانسه، قلمرو این صلاحیت، انواع مقررات دولتی در این کشورها و سلسله مراتب میان آنها ارائه دهد.

پیش از ورود به بحث لازم است گفته شود گاهی برداشت های متفاوتی که از واژه مقررات گذاری صورت می گیرد فهم درست آن را با مشکل مواجه می سازد. برای مثال گاهی مقررات گذاری به معنای عام آن است یعنی هر قاعده الزام آوری که توسط مراجع ذی صلاح وضع شده است. گاهی نیز به معنای مقررات وضع شده توسط نهادهای و مقامات خارج از مجلس است و گاهی نیز تنها به مقررات تصویب شده توسط مقامات و ارکان دولتی اطلاق می شود. این تداخل معنایی می تواند به دلیل به کار بردن واژه Regulation در زبان لاتین باشد که گاهی به معنای تنظیم گری، گاهی به معنای مقررات گذاری و گاهی حتی به معنای مقررات زدایی به کار رفته است. بنابراین عجیب نیست اگر واژه مقررات گذاری چنین پراکندگی و تنوع معنایی با خود به همراه دارد. در زبان فرانسه معمولا regulation را در معنای مقررات گذاری و reglementation را در معنای تنظیم گری به کار می برند؛ از این رو احتمال فهم اشتباه دو مفهوم کاهش می یابد.

لازم است در ابتدا مفهوم، مبانی و ضرورت مقرراتگذاری توسط قوه مجریه تبیین شود؛ سپس صلاحیت مقررات گذاری از منظر تفکیک قوا در دو کشور ایران و فرانسه مورد بررسی قرار گیرد. در نهایت نیز صلاحیت مقررات گذاری در ایران و سپس در فرانسه از جهت قلمرو صلاحیت مقررات گذاری، انواع مقررات و سلسله مراتب میان آن ها تفصیلا پرداخته خواهد شد.

مفهوم مقررات گذاری

مقررات گذاری در بسیاری از کشورهای دنیا به عنوان جزء لاینفک اجرا قلمداد می شود یعنی دولت ها که وظیفه اجرای قوانین را به عهده دارند، برای اجرایی سازی بهتر این قوانین به ابزاری همچون مقررات متوسل می شوند؛ مقررات در این معنا در مقابل قانون



قرار می گیرد. البته گاهی مقررات در معنای عام آن به کار برده می شود و شامل هر نوع قواعد الزام آوری است که توسط مقامات یا مراجع ذی صلاح وضع شده اند؛ خواه این مقررات توسط پارلمان وضع شده باشد یا وزیر و یا حتی مقامات محلی در حوزه صلاحیت خودشان.

ولی «این واژه عمدتاً به مصوبات نهادهای خارج از مجلس و به ویژه مصوبات ارکان قوه مجریه اطلاق می شود.»^{۱۰} در این پژوهش نیز منظور از مقررات صرفاً آن دسته از مصوباتی است که مرجع وضع آن ها دولت-قوه مجریه- است.

وضع مقررات به دلیل مقتضیات اجرایی و ضرورت هایی است که هنگام اجرای قوانین به وجود می آیند و محدوده ی اجرا تنها در اجرای قانون یا عمل به آن خلاصه نمی شود بلکه اجرا مواردی همچون اداره امور عمومی را نیز در بر می گیرد به همین دلیل اجرای تصمیمات قوه قضاییه و آراء الزام آور دادگاه ها را نیز شامل می شود. اجرا در این معنا شامل ابتکار قانونگذاری از طریق تقدیم لوایح نیز می شود. گاهی نیز مقتضیات اجرا ایجاب می کند که قوه مجریه تصمیمات لازم الاجرائی از قبیل آیین نامه، بخشنامه و دستور العمل اتخاذ کند. از این صلاحیت به صلاحیت نظام نامه ای یا مقررات گذاری تعبیر می شود.

امروزه تقسیم بندی سه قوه با کارکردهای متمایز بر مبنای اندیشه تفکیک قوا کم رنگ و کم رنگ تر شده است. در گذشته قوه مجریه تنها وظیفه اجرای قوانین مصوب قوه مقننه را بر عهده داشت ولی «امروزه دیوانسالاری خود به مثابه قوه چهارم پدیدار شده است و وظایف همه قوای حکومتی را به نوعی در خود جمع کرده است.»^{۱۱} به نظر می رسد به رسمیت شناختن صلاحیت مقررات گذاری برای دولت ها به اندیشه تفکیک قوا خدشه وارد می کند و مخالف با کارکردهای اجرا و تقنین است.

در ادامه به مبانی مقررات گذاری دولتی می پردازیم تا به چرایی وجود مقررات در روابط اجتماعی و نقش مقررات در تنظیم امور اجتماع پی برده و سپس به ضرورت مقرراتگذاری توسط قوه مجریه می پردازیم. در گفتار بعدی نیز این صلاحیت را از منظر تفکیک قوا بررسی کرده و در نهایت به صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه در ایران و فرانسه به طور مفصل می پردازیم.

مبانی مقررات گذاری

جوامع بشری از زمان پیدایش همیشه در حال تغییر، تبدیل و تکامل بوده اند. با این حال، همواره وجود مقررات برای تنظیم امور حس شده است. حتی در جوامع بدوی و تا قبل از گسترش اجتماعات انسانی نیز وجود مقررات برای تنظیم روابط و تنسيق امور، امری ضروری بوده است.^{۱۲} مقررات موجب استحکام روابط اجتماعی و ایجاد اعتماد متقابل، به عنوان سنگ بنای اولیه پرورش استعدادهای بشری می شود. بدون مقررات، اجتماعات بشری از پیشرفت مدنی برخوردار نبوده و توسعه ای در ابعاد مختلف نخواهند داشت. در حیات اجتماعی بر اثر تزاخم و اصطکاک منافع، مشکلات و درگیری هایی به وجود می آید.

بشر برای مرتفع کردن و جلوگیری از بروز مجدد این مشکلات و تعیین حقوق و تکالیف افراد جامعه، مقرراتی را وضع کرد. پس از شکل گیری دولت ها، رابطه بین دولت و مردم نیز بر پایه مقررات محقق می شود که این امر موضوع حقوق اداری است چه آنکه طبق تعریف، حقوق اداری، مجموع قواعد و احکامی درباره ی سازمان ها و نهادهای اداری و چگونگی نظارت بر اعمال و تصمیمات آنها و

^{۱۰} ر.ک. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، ص ۶۷۹

^{۱۱} اصلانی، فیروز، واکاوی مفهومی کلیدی واژگان در چند معنا در قانون اساسی، ص ۲.

^{۱۲} فلاح زاده، علی محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت

حقوقی ریاست جمهوری، تهران ۱۳۹۱، ص ۶۷

^{۱۳} رضازاده، م. (۱۳۹۸). حقوق اداری (۱-۲): کلیات و ایران. تهران: میزان.



برقراری حاکمیت مقررات و تأمین حقوق شهروندی است. حاکمان در مواجهه با مردم حقوق و تکالیفی دارند و متقابلاً مردم نیز واجد حقوق و تکالیف مشخصی در برابر دولت هستند که تنظیم این رابطه بر اساس مقررات شکل می‌گیرد. حاکمیت مقررات اختصاص به رابطه بین افراد نداشته و دولت و مردم نیز در رابطه با یکدیگر تابع مقررات هستند. از این موضوع در ادبیات حقوق اداری با عنوان حاکمیت مقررات بر دستگاه اداری یاد شده است.^{۱۴} حاکمیت مقررات یعنی وجود مقررات بنیادی که در آن حقوق و تکالیف ملت و حدود وظایف و اختیارات هیأت حاکمه صریحاً معین شده باشد. حاکمیت مقررات مانع اعمال خودسرانه قدرت و سوءاستفاده از آن است. بر این اساس، همه امور اجتماع باید بر مبنای مقررات استوار باشد نه مقاصد شخصی و استبداد افراد. این اصل از تضييع احتمالی حقوق افراد جلوگیری می‌کند و ضمن آن، مدیریت بهینه امور را نیز فراهم می‌نماید.^{۱۵} اهمیت حاکمیت مقررات بر این رابطه به حدی است که مورد توجه فلاسفه متقدم نیز واقع شده است. افلاطون در این زمینه، هدف اصلی مقررات را تأمین بیشترین سعادت، امنیت و رفاه دانسته است. وی رابطه مردم و دولت را به دو نوع طبیعی و مقرراتی تقسیم نموده و تسلط و سلطه بی‌قید و شرط بر مردم را رابطه آزاد طبیعی دانسته و ارائه خدمات مناسب در قالب حاکمیت مقررات و عدالت را اقتضاء مدیریت عادلانه جامعه می‌پندارد.

بر این مبنای، فارغ از آنکه دولت در کدام دسته‌بندی سیاسی واقع شده باشد، می‌تواند با تمسک به ابزار مقرراتگذاری که یکی از مهمترین ابزارهای کارکرد تنظیم‌گری دولت به شمار می‌آید، می‌تواند نقش موثری در تنظیم روابط میان افراد و اشخاص ایفا کند.

ضرورت مقررات گذاری توسط قوه مجریه

تشریفات طولانی قانونگذاری، تخصصی بودن برخی موضوعات، گستردگی مسائل اداری و اجرایی و اقتضانات مربوط به پویایی و متغیر بودن مقررات گذاری سبب می‌شود قوه مجریه نیز بتواند صلاحیت وضع مقررات را تا حدودی اعمال کند. ذیلاً به مواردی که صلاحیت ورود قوه مقننه به حوزه مقررات گذاری را توجیه می‌کند، می‌پردازیم.

۱- فراوانی امور عمومی^{۱۶}

از آنجاکه اصل اداره امور عمومی به موجب قانون ایجاب می‌نماید تا تمام امور به استناد قانون باشد و به لحاظ این که امور عمومی بسیار زیادند و با گسترش و تحول سازمان‌های اداری و عمومی روزبه‌روز این امور زیاده‌تر می‌شوند لذا پارلمان فرصت کافی برای ورود در همه این امور را ندارد.^{۱۷}

۲- طولانی بودن فرایند قانونگذاری^{۱۸}

فرآیند تصویب قوانینی در مجالس قانون گذاری طولانی و همراه با تشریفات می‌باشد و به لحاظ این که پارلمان نمی‌تواند همه قوانین مورد نیاز را تصویب کند چنان که علی‌رغم اتمام دوره آزمایشی برخی قوانین و با گذشت چندین سال همچنان مجلس شورای اسلامی نتوانسته است قانون دائمی و از نماید به این دلیل لازم می‌آید تصویب برخی از قواعد حقوقی به مراجع دولتی واگذار گردد چنان که بموجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تصویب اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها توسط دولت به رسمیت شناخته شده است.

^{۱۴} طباطبایی موتمنی، م. (۱۳۹۸). حقوق اداری تطبیقی. تهران: سمت.

^{۱۵} همان.

^{۱۶} موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۸، ص ۱۱۱۲.

^{۱۷} ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، جلد دوم، چاپ هشتم، پاییز ۱۳۸۸.

^{۱۸} همان.



۳- تخصصی بودن برخی امور^{۱۹}

وضع بسیاری از قوانین و قواعد حقوقی نیاز به داشتن صلاحیت‌های تخصصی و فنی می‌باشند درحالی‌که اعضای پارلمان افراد سیاسی‌اند و صلاحیت فنی کافی ندارند.

۴- پرهیز از پرداختن به موارد جزئی و کم اهمیت^{۲۰}

مواردی که از اهمیت چندانی برخوردار نیستند برای جلوگیری از اتلاف وقت و فراهم کردن امکان انجام وظایف گسترده این امر در فرآیند دیگر و در چارچوب صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شوند.

۵- دلایل سیاسی^{۲۱}

گاهی مواقع اتخاذ تصمیم در برخی امور را در قالب قانون توسط مجلس ممکن است آثار سوء سیاسی به‌ویژه از دست دادن محبوبیت را برای نمایندگان در پی داشته باشد چون وضع برخی از قوانین در برخی امور نظیر لغو قیمت یارانه بنزین و آزاد کردن قیمت‌ها مستلزم شهامت و فداکاری‌های بسیاری از سوی ملت می‌باشد و عامه مردم ممکن است در کوتاه‌مدت متوجه منافع عمومی این اقدامات نشوند و این اقدامات را فقط تهدید و تحمیلی علیه خود تصور کنند.

صلاحیت مقررات‌گذاری قوه مجریه از منظر تفکیک قوا

با توجه به نظریه تفکیک قوا در کشورهایی که نظام سیاسی خود را بر مبنای پذیرش این نظریه سامان داده‌اند، هر یک از قوای مقننه، مجریه و قضاییه با توجه به کارکردهای مخصوص به خود در چارچوب خاصی عمل کرده و هر یک از قوا نسبت به دو قوه دیگر مستقل هستند و دخالت یک قوه در کارکردهای قوه دیگر تعدی به اصل تفکیک قواست.

البته نمی‌توان مرز مشخصی میان این صلاحیت‌ها و کارکردها در نظر گرفت. گاهی صلاحیت‌های خاص قوه مجریه با صلاحیت‌های قوه مقننه هم پوشان و متداخل به نظر می‌رسد؛ صلاحیت مقررات‌گذاری قوه مجریه از جمله این امور است که هر چند از لوازم «اجرا» محسوب می‌شود اما دارای ماهیت تقنینی یا حداقل شبه تقنینی است. در مثال یادشده به نظر می‌رسد قائل شدن به صلاحیت و اختیارات تقنینی و شبه تقنینی برای قوه مجریه در قوانین اساسی کشورها با اصل تفکیک قوا مغایرت دارد.

از این میان عده‌ای از کشورها استقلال مطلق قوا را پذیرفته‌اند و نظام‌های ریاستی را شکل داده‌اند. در این رویکرد، هریک از قوای سه‌گانه وظیفه ویژه خود را دارد و هیچ‌کدام از آن‌ها در وظایف و صلاحیت دیگری مداخله نمی‌کند، بدین ترتیب که قوه مقننه قانون را وضع می‌کند و قوه مجریه نیز به اجرای قوانین می‌پردازد. تعدادی از کشورهای نیز استقلال نسبی قوا را پذیرفته و نظام‌های پارلمانی را شکل داده‌اند.

در این نظام که مبتنی بر نوعی وابستگی اندامی و همکاری در اجرای وظایف و کارکردها می‌باشد، قوای حکومتی علی‌رغم همکاری و تعامل و تاثیرگذاری مذکور بر یکدیگر، به هیچ وجه تا سرحد تمرکز قوا و به عبارت بهتر اختلاط قوا پیش نمی‌روند چرا که حوزه‌ها و به نوعی می‌توان گفت کارکردهای اولیه و اصلی خویش را به طور مجزا و جداگانه انجام می‌دهند اما از طریق شیوه‌ها و مکانیسم‌های خاصی بر یکدیگر کنترل و نظارت می‌نمایند.

^{۱۹} همان.

^{۲۰} سعیدی پور، سعید، دلایل توجیهی وضع مقررات دولتی توسط قوه مجریه، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۳، شماره ۱/۳، بهار ۱۳۹۶.

^{۲۱} همان.

^{۲۲} جعفری ندوشن، علی اکبر، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، بهار ۸۳، ص ۵۳.



نظام های مبتنی بر تعامل قوا نیز نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی هستند. این رژیم در شکل تکمیل شده اش تقریباً بعضی از عیوب نظام های ریاستی مانند عدم تاثیر و تاثیر متقابل و بالتبع کنترل قوه مقننه بر قوه مجریه و یکجانبه بودن این تاثیر متقابل را فاقد بوده و متقابلاً مزایای هر دو نظام از جمله استقلال (بخشی از) قوه مجریه در مقابل قوه مقننه و تاثیر و تاثیر متقابل قوای مقننه و مجریه را در خود جمع نموده است.^{۲۳} برخی شروع این نوع نظام را از جمهوری پنجم فرانسه دانسته اند، ایران نیز در همین تقسیم بندی جای می گیرد.

این تقسیم بندی از آن جهت حائز اهمیت است که کشورهای مورد بحث در این مقاله هر دو از اصل تعامل قوا پیروی می کنند و منشا صلاحیت های شبه تقنینی قوه مجریه را می توان در نوع این نظام ها و همکاری سه قوه در این نوع نظام جستجو کرد. البته ناگفته نماند این دو کشور علیرغم مشابهت در نوع نظام سیاسی و به رسمیت شناختن اختیارات شبه تقنینی برای قوه مجریه، در میزان غلبه مجلس یا دولت بر یکدیگر متفاوت اند. در ایران غلبه با مجلس است و دکتترین «حکومت مجلس»^{۲۴} تقویت شده است. در این دکتترین مجلس در راس امور بوده و می تواند در کلیه امور مداخله و حتی تنظیم و تمشیت آن ها را نیز بر عهده بگیرد. در این نظریه صلاحیت مقررات گذاری امری تقنینی محسوب می شود و در صلاحیت پارلمان قرار دارد که مواردی از آن به صورت استثنایی و محدود به قوه مجریه تفویض شده است بنابراین پارلمان می تواند به صلاح دید خویش اختیار دولت در مقررات گذاری را محدود کرده یا این اختیار را از او سلب کند. اصل هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نظریه حکومت مجلس را تقویت کرده است.

اما در فرانسه بعد از انقلاب کبیر دو نظریه متفاوت در این خصوص جریان داشت که یکی بر تفوق مجلس و دیگری بر تفوق دولت پافشاری می کرد. دکتترین حکومت مجلس بیشتر از سمت احزاب چپ طرح می شد که بر حقوق و آزادی های بنیادین و ضرورت وجود مجلس دموکراتیک تاکید می کردند.^{۲۵} این اندیشه طبیعتاً به محدود شدن قوه مجریه منتهی می شد.^{۲۶} در مقابل دکتترین توانمند سازی قوه مجریه به دنبال ایجاد نظم و وحدت ملی توسط گروه دیگری از فرانسوی ها دنبال می شد.

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. اصل سی و چهارم^{۲۸} قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه نیز بر پایه این نظریه استوار است.

ناتوانی مجلس فرانسه در پرداختن به بعضی موضوعات پیچیده در جمهوری های سوم و چهارم فرانسه منجر به تشدید بی ثباتی روابط میان قوه ی مجریه و مقننه شده بود که ضرورت وجود یک دولت مقتدر را برای پایان دادن به این نابسامانی ها توجیه می

^{۲۳} اسدیان، احمد، تحولات تفکیک قوا، مجمع علمی و فرهنگی مجد، تهران ۱۳۹۱، صص ۲۱۹-۲۲۰.

^{۲۴}Gouvernement d'assemblée

^{۲۵} بی نام، معیار صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه و آمریکا)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۲۹۳۱

^{۲۶}See Arnaud Le Pillour « La notion de » regime d'assemblée et les origins de la classification des regimes politiques «, Revue française de droit constitutionnel, 2/2004, p. 308.

^{۲۷} گروه مولفان، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران ۱۳۸۹، صص ۲۴۸.
^{۲۸} این اصل موارد صلاحیت تقنینی مجلس را احصا کرده است.



کرد. قانون اساسی جمهوری پنجم با حرکت بزرگی به سمت توانمند سازی دولت به شمار می رفت. همانطور که در اصل سی و چهارم قانون اساسی ملاحظه می شود حوزه صلاحیت تقنینی پارلمان به شدت کاهش یافته است و منحصر در مواردیست که در اصل ذکر شده است و جنبه ی حصری دارد.^{۲۹}

بنابراین ملاحظه می شود در دو کشور ایران و فرانسه که هر دو دارای نظام نیمه پارلمانی هستند، دو رویکرد متفاوت نسبت به صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه وجود دارد؛ در ایران برتری تقنینی با مجلس است و اصل بر صلاحیت مجلس بوده و صلاحیت تقنینی قوه مجریه محدود به موارد مشخصی شده است اما در فرانسه موارد صلاحیت مجلس به صورت حصری احصا شده است و مقررات گذاری راجع به مابقی موضوعات در صلاحیت قوه مجریه است.

گفتیم در نظریه تفکیک قوا امر اجرا به عهده قوه مجریه و امر تقنین به عهده قوه مقننه است. مساله دیگری که صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه در نظام های تفکیک قوا را تبیین می کند، شناختن ماهیت امر مقرراتگذاری (به معنای خاص) است. اینکه آیا مقرراتگذاری در زمره امور اجرایی محسوب می شود یا امور تقنینی؟ پاسخ به این سوال، چالش مطرح شده در خصوص نقض اصل تفکیک قوا توسط قوه مجریه از طریق مقرراتگذاری و تداخل صلاحیت این دو قوه را تا حدودی رفع می کند. برای تشخیص ماهیت مقررات گذاری ابتدا لازم است که معیارهای تشخیص امور تقنینی از اجرایی را شناسایی کنیم. به دو معیار در این خصوص می توان اشاره کرد: ۱- معیار شکلی ۲- معیار ماهوی

7

^{۲۹} اصل سی و چهارم قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه: «صوب قوانین توسط پارلمان صورت می گیرد. موضوعات مربوط به موارد ذیل توسط قانون مقرر می گردد:

- حقوق مدنی و تامین اصول اساسی شناخته شده به نفع شهروندان به منظور برخورداری از آزادیهای عمومی.
 - تبعیت مردم از پیشنهادات سازمان دفاع ملی در مورد امور شخصی و مالی.
 - ملیت، احوال شخصیه، نظام زوجیت، انحصار وراثت.
 - تعریف و تعیین جنایات و جرائم و مجازاتها.
 - آیین دادرسی کیفری، عفو و بخشودگی، تاسیس رتبه های قضایی، وضعیت و پایه های قضایی.
 - میزان و نحوه اخذ مالیاتها و نظام ضرب سکه و چاپ اسکناس.
 - قانون همچنین مقررات مربوط به موارد ذیل را تعیین می نماید:
 - نظام انتخابات مجالس ملی و مجالس محلی.
 - تاسیس انواع سازمانها.
 - تضمین و تامین حقوق اساسی شناخته شده به نفع کارمندان کشوری و لشکری دولت.
 - ملی نمودن مؤسسات اقتصادی صنعتی و انتقال مالکیت آنها از بخش عمومی به بخش خصوصی.
 - قانون، اصول اساسی مربوط به امور ذیل را مشخص می نماید:
 - امور تشکیلاتی، دفاع ملی.
 - اداره امور تشکیلات محلی در محدوده صلاحیتها و منابع آنها.
 - آموزش.
 - رژیم مالکیت حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجارتي.
 - قانون های کار سندیکا و تامین اجتماعی.
 - قوانین مالی، درآمدها و هزینه های دولت را تحت شرایطی که در قانون پیش بینی شده است مشخص می نماید.
 - قوانین برنامه، مذهب و خط مشی عملی اقتصادی و اجتماعی دولت را تعیین می کند.
- مفاد این اصل توسط یک قانون خاص به طور دقیق تعیین می گردد.»



بر اساس معیار شکلی، عمل اجرایی عملی است که قوه مجریه انجام می دهد و آنچه پارلمان تصویب می کند عمل تقنینی است. یعنی صرفنظر از ماهیت عمل، به اعتبار اینکه چه قوه ای آن عمل را انجام می دهد عمل تقنینی یا عمل اجرایی یا عمل قضایی تعریف می شود. بنابراین مبنای تمایز تقنینی بودن یا اجرایی بودن مقررات گذاری به مقامات واضع این مقررات مربوط می شود.^{۳۰} طبق این معیار مقرراتی که دولت وضع می کند، عمل اجرایی قلمداد می شود.

فایده معیار شکلی، ایجاد نظم است اما نقص بزرگی که در تفکیک ساختاری وجود دارد این است که چون معیار مشخصی برای عمل اجرائی وجود ندارد تداخل در وظایف اداری و تقنینی اتفاق می افتد و به استقلال دستگاه ها، اعم از قوه مقننه یا مجریه یا قضائیه، خدشه وارد می شود و اهداف عمومی دولت، متوقف می شود.^{۳۱}

معیار ماهوی بر خلاف معیار شکلی و بدون توجه به اینکه از چه قوه یا مرجعی صادر شده است، بر ماهیت عمل تمرکز دارد. با این توضیح که اگر موضوع عام باشد در صلاحیت تقنینی مجلس و اگر در زمره تصمیمات فردی یا جزئی باشد در صلاحیت دولت است و در قلمرو اجرایی محسوب می شود.

«مولفه های مهم تشخیص عمل تقنینی عبارتند از ضابطه گذاری، تعیین حقوق و تکالیف شهروندان، برقراری و لغو خدمات عمومی و تاسیس سازمان های عمومی و ... به عبارتی دیگر، قوه مقننه به عنوان نماد قانون و حاکمیت قانون، ضوابط امور عمومی را تعیین و اجازه تاسیس موسسات عمومی را صادر می کند و به عنوان نماد حاکمیت ملی، تعیین حقوق و تکالیف شهروندان، برقراری و لغو خدمات عمومی از صلاحیت های ذاتی این قوه به شمار می رود .

معیار صلاحیت قوه مجریه در مفهوم موسع آن که اخیراً توسعه یافته است به این معنا که از وظایف ذاتی اداره یا اداره عمومی، تحقق نظم عمومی است. نظم عمومی حداقل چهار حوزه را در بر می گیرد: امنیت عمومی، بهداشت و سلامت عمومی، آسایش عمومی و اخلاق عمومی که در واقع ضابطه فرهنگی است. در خصوص محورهای فوق الذکر، اصل بر این است که دولت چون مسئولیت مستقیم خدمات عمومی و پلیس اداری را بر عهده دارد حق دخالت و طراحی و برنامه ریزی دارد. به عبارتی بار اداره کشور به عهده دولت است، از این روی وظیفه ذاتی اوست که بتواند این امور را مدیریت و تدبیر نماید.

نکته اساسی آن است که امور مزبور ماهیت اجرایی دارند و مدیریت آنها با دولت است با این وجود همان طور که پیش تر اشاره شد در حوزه خدمات عمومی ایجاد و حذف این خدمات با قانون گذار عادی است و در حوزه پلیس اداری چون محدودیتی بر حقوق و آزادی های شهروندان محسوب می شود اصل برقراری این محدودیت ها و شناسایی آن ها با قوه مقننه است اما مدیریت و ساماندهی آن ها چون از لوازم اجرا یا شیوه اجرای قانون است و صلاحیت مجلس قانون گذاری حیطه شیوه اجرای قانون را در بر نمی گیرد از این روی ماهیت اجرایی و اداری دارند.^{۳۲}

بنابراین طبق این معیار آن دسته از مقررات (به معنای عام) که ایجاد حق و تکلیف می کنند، سازمان های عمومی را تاسیس می کنند و به عبارتی ضابطه گذاری کلی می کنند، عمل تقنینی و مقرراتی که اجرای قوانین را تامین می کنند، عمل اجرایی قلمداد می شود.

^{۳۰} ریوروان و والین، تفکیک قلمرو قانون از آئین نامه در نظام حقوقی فرانسه، ترجمه دکتر علی اکبر گرچی، ص ۴.

^{۳۱} بی نام، معیار صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه و آمریکا)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۲۹۳۱

^{۳۲} بی نام، معیار صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه و آمریکا)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۲۹۳۱



با توجه به هر دو معیار می توان گفت که مقررات گذاری می تواند دارای شان اجرایی بوده و عمل اجرایی تلقی شود. با این توضیح صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه با اصل تفکیک قوا مغایرتی نخواهد داشت.

مقرراتگذاری در ایران

گفتیم منظور از وضع مقررات، مقررات به معنای خاص است یعنی آن دسته قواعد لازم الاجرایی که دولت برای اجرای بهتر قانون تصویب می کند. در ایران قانون اساسی به عنوان مهمترین سند که روابط میان قوا و صلاحیت آن ها را معین کرده است مورد بررسی قرار می گیرد تا قلمرو صلاحیت قوه مجریه در مقرراتگذاری، انواع مقررات و سلسله مراتب میان آن ها مشخص شود.

قلمرو صلاحیت مقررات گذاری

اجرای قانون یکی از کارکردهای قوه مجریه است. « اصول ۸۵، ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، کارکرد و وظیفه‌ای را بر عهده و در صلاحیت قانونی قوه مجریه، هیئت وزیران و هر یک از وزیران نهاده که نمی‌توان این وظیفه و کارکرد را در شمار اختیارات و صلاحیت سایر قوا و دیگر ارکان حاکمیت دید؛ «تنظیم و تدوین تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه، بخشنامه‌ها و به طور کلی هر نوع مقررات گذاری»، در صلاحیت قانونی و انحصاری قوه مجریه یعنی رئیس جمهور، هیئت وزیران و هر یک از وزیران و حتی کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به انتخاب و گزینش هیأت وزیران است. نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این حقیقت را روشن می‌سازد که در این قانون، هیچ اصل و نصی که امکان تصویب آیین‌نامه توسط مسئولان دیگر قوا را مقرر دارد، دیده نمی‌شود. «این صلاحیت همان صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه است و با صلاحیت عام قانونگذاری مجلس موضوع اصل هفتاد و یکم قانون اساسی متفاوت است. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به عنوان مهمترین اصل که منشأ قانونی صلاحیت مقرراتگذاری قوه مجریه است، بیان می دارد: «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. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت 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 رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است.» قلمرو مقررات گذاری قوه مجریه همانطور که از اصول یادشده بر می آید، انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری است که در ادامه به انواع این مقررات پرداخته می‌شود.

انواع مقررات

مقررات شامل اساسنامه، آیین‌نامه (نظام‌نامه)، بخشنامه، دستورالعمل بوده و به شرح زیر تعریف و تبیین می‌شوند.

^{۳۳} نهرینی، فریدون، صلاحیت اساسی دولت در مقررات گذاری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۹.



۱-اساسنامه

اساسنامه عبارت است از مقرراتی که ضمن بیان مراد و مقصود مؤسس یک شرکت یا سازمان، به تنظیم امور داخلی یک سازمان یا تشکیلات آن می پردازد. برای مثال، اساسنامه سازمان هدفمندی یارانه‌ها یا اساسنامه سازمان انرژی اتمی. به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به هیأت وزیران تفویض کند. مصوبات هیأت مزبور در این زمینه، باید برای تشخیص عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردد.

۲- آیین نامه (نظام نامه)

در مقام تعریف آیین نامه می توان گفت، آیین نامه در معنای عام حقوقی به مجموعه مقررات اداری اطلاق می شود که مؤسسات عمومی یا خصوصی مانند مؤسسات دولتی، انجمن‌های ملی، شرکت‌ها و ... به منظور تنظیم امور به ویژه انتظام امور داخلی خود وضع می کنند. آژ نظر حقوقی، آیین نامه یا نظام نامه، مقررات کلی و نوعی دارای ضمانت اجرای حقوقی هستند و توسط مقامات عالی اجرایی در امور اداری و اجرایی وضع می شود، خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه بوده یا اساساً قانونی در آن زمینه وجود نداشته باشد.^{۳۵}

برای آیین نامه انواع زیادی برشمرده اند برای مثال آیین نامه مستقل و غیر مستقل (اجرایی) که هر یک به انواعی تقسیم می شوند. آیین نامه های اجرایی عبارتند از آیین نامه اجرایی الزامی، آیین نامه اجرایی اختیاری و آیین نامه اجرایی ارجحی؛ آیین نامه های مستقل نیز عبارتند از آیین نامه تشکیلاتی، آیین نامه انتظامی و آیین نامه اضطراری که شرح انواع آن در این نوشتار نمی گنجد اما به طور کلی می توان گفت آیین نامه‌ها اگر چه به اعتبار کلی و عام بودن، واجد ماهیتی شبیه قانون هستند، اما در واقع ماهیت اجرایی داشته و از لوازم اداره و اجرای فعال و کارآمد محسوب می شوند.^{۳۶}

۳-بخشنامه

بخشنامه که در گذشته متحدالامال نامیده می شد، در معنای عام به کلیه تصمیمات و تعالیم قانون اطلاق می شود که از سوی مقامات عالی اداری خطاب به تمام یا بخشی از افراد ذی ربط در دستگاه اجرایی به منظور اجرای اموری خاص صادر می شود و دارای ضمانت اجرای قانونی است. آثار قانونی بخشنامه جنبه درون اداری داشته و فقط شامل مستخدمین دستگاه‌های اداری می گردد. بنابراین، ارباب رجوع، حق یا تکلیفی نسبت به مفاد بخش نامه‌ها پیدا نمی کنند. حال چنانچه، تصمیم اداری مزبور، مشتمل بر تعلیمات کلی، یکنواخت و مکتوب باشد که از طرف مقامات اداری مافوق خطاب به مقامات مادون به منظور ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین نامه یا در مقام بیان تفسیر و شیوه اجرای قوانین و مقررات و یا به منظور حسن اجرا و تنظیم امور داخلی، صادر گردد، بخشنامه در معنای خاص نامیده می شود.^{۳۷}

^{۳۴} نجفی اسفاد، م. محسنی، ف. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد چهارم). تهران: فردا، انتشارات بین المللی الهدی.

^{۳۵} همان.

^{۳۶} فلاح زاده، ع. & همکاران. (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی، در روابط قوای مجریه و مقننه. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ص ۲۱۴.

^{۳۷} جعفری لنگرودی، م. (۱۳۷۵). ترمینولوژی حقوق (جلد ۸۲۰). تهران: گنج دانش، ص ۱۰۵.



بخشنامه یکی از ابزارهای مدیریتی وزرا و مقامات عالی اداری است که به منظور حسن اجرای وظایف اداری از آن بهره گرفته می‌شود. بنابراین، مفاد بخشنامه صرفاً باید شامل قلمرو اداری تحت مأموریت سازمان مربوطه بوده و موجب مداخله در وظایف سازمان‌ها و سایر ادارات نشود.^{۳۸}

۴- دستورالعمل

دستورالعمل گونه ای از مقررات دولتی عام و غیر انفرادی است که وضع آن را قوانین یا آیین نامه های دولتی برای اجرای مقررات اخیر پیش بینی می کنند. معمولاً دستورالعمل درباره امور فنی و تخصصی است و توسط وزیران، شوراها، کمیسیون ها یا دیگر مقامات اجرایی همانند استاندار، فرماندار و ... وضع می گردد مانند پیش بینی صدور دستورالعمل پرداخت حقوق و مزایای کارمندان دولت در ماده ۸۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، صدور دستورالعمل توسط استاندار یا فرماندار در راستای انجام وظایف خود و ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست های دولت توسط مدیران استان و شهرستان به موجب مواد ۱۶ و ۲۴ مصوبه ی مورخ ۱۳۷۷/۰۷/۲۸ شورای عالی اداری و ...^{۳۹}

سلسله مراتب میان مقررات

جایگاه مقررات قوه مجریه در سلسله مراتب هنجارها در ایران مادون قوانین است یعنی قوه مجریه در وضع مقررات حوزه صلاحیت خود بایستی قوانین مصوب مجلس و دیگر هنجارهای برتر را رعایت کند اما میان خود مقررات دولتی نیز سلسله مراتبی وجود دارد و معمولاً این مقررات را با معیار شکلی و از حیث مرجع تصویب آن ها مرتبه بندی می کنند. اساسنامه که جنبه ی تقنینی دارد و همانطور که از اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی استنباط می شود، یکی از صلاحیت های مجلس شورای اسلامی است که می تواند آن را حسب مورد به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. بنابراین اساسنامه ها از شمول بحث ما خارجند و همانند قوانین بر مصوبات دولت تفوق دارند. آیین نامه های مصوب هیات وزیران نیز بر آیین نامه ها و بخشنامه های وزرا برتری دارند. بخشنامه ها نیز با توجه به اینکه جنبه ی درون اداری دارند، به نظر می رسد در مرتبه پایین تری نسبت به آیین نامه ها قرار دارند. دستورالعمل ها نیز با توجه به مرجع وضع آن ها در سلسله مراتب مقررات یا مادون یا مافوق بخشنامه ها جای می گیرند.

مقرراتگذاری در فرانسه

در فرانسه نیز همانند ایران قانونگذار اساسی است که صلاحیت قوا را در سندی به نام قانون اساسی مشخص می کند. بنابراین برای یافتن صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات اول قدم رجوع به قانون اساسی این کشور است.

^{۳۸} آقایی طوق، م. و. (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ص ۲۶۳.

^{۳۹} عباسی، ب. (۱۳۹۸). حقوق اداری (جلد پنجم). تهران: نشر دادگستر، ص ۵۹.



قلمرو صلاحیت مقررات گذاری

- در اصل سی و چهارم قانون اساسی فرانسه صلاحیت تقنینی پارلمان احصا شده است. این اصل بیان می دارد: «تصویب قوانین توسط پارلمان صورت می گیرد. موضوعات مربوط به موارد ذیل توسط قانون مقرر می گردد:
- حقوق مدنی و تأمین اصول اساسی شناخته شده به نفع شهروندان به منظور برخورداری از آزادیهای عمومی
 - تبعیت مردم از پیشنهادات سازمان دفاع ملی در مورد امور شخصی و مالی.
 - ملیت، احوال شخصیه، نظام زوجیت، انحصار وراثت
 - تعریف و تعیین جنایات و جرایم و مجازاتها
 - آیین دادرسی کیفری، عفو و بخشودگی، تأسیس رتبه‌های قضایی، وضعیت و پایه‌های قضایی.
 - میزان و نحوه اخذ مالیاتها و نظام ضرب سکه و چاپ اسکناس.
 - قانون همچنین مقررات مربوط به موارد ذیل را تعیین می نماید:
 - نظام انتخابات مجلس ملی و مجالس محلی
 - تأسیس انواع سازمان ها
 - تضمین و تأمین حقوق اساسی شناخته شده به نفع کارمندان کشوری و لشکری دولت.
 - ملی نمودن مؤسسات اقتصادی صنعتی و انتقال مالکیت آنها از بخش عمومی به بخش خصوصی.
 - قانون، اصول اساسی مربوط به امور ذیل را مشخص می نماید:
 - امور تشکیلاتی، دفاع ملی
 - اداره امور تشکیلات محلی در محدوده صلاحیتها و منابع آنها
 - آموزش
 - حفاظت از محیط ریست
 - رژیم مالکیت حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجارتي
 - قوانین کار، سندیکا و تامین اجتماعی.
 - قوانین مالی تامین اجتماعی شرایط عمومی تراز مالی را تعیین کرده و با پیش بینی در آمد، موارد هزینه های آن را با رعایت شرایط و ضوابط مقرر در یک قانون ارگانیک تعیین می کند.
 - قوانین برنامه اهداف دولت را در اقدامات آن تعیین می کند.
 - دستورالعمل های چندساله امور مالی عمومی^۲ توسط قوانین برنامه تعریف می شوند و بخشی از هدف تعدیل حساب های ادارات دولتی هستند.
- مفاد این اصل توسط قانون ارگانیک قابل توضیح و تکمیل است.»

^۱Les lois de financement de la sécurité sociale

^۲Les lois de programmation.

^۳Les orientations pluriannuelles des finances publiques



موضوعاتی که در این اصل بیان شده است منحصر در صلاحیت قوه ی مقننه است و نهادها و قوای دیگر نمی توانند مستقیماً در این امور وضع قاعده کنند. هم چنین به موجب اصول ۳۵ و ۳۶ قانون اساسی فرانسه اعلام جنگ و حکومت نظامی بیش از ۱۲ روز باید به تصویب پارلمان برسد. اما مواردی که در حیطه اصل سی و چهارم قانون اساسی فرانسه نیست، مقررات نامیده می شود و به موجب اصل سی و هفتم در حوزه اختیارات دولت قرار می گیرد.

به موجب این اصل آن دسته از مصوبات مجلس که تصمیم گیری درباره آنها در حوزه اختیارات دولت بوده است را می توان پس از بررسی در شورای دولتی به وسیله فرمان دولت تغییر داد. قوانینی که پس از اجرای این قانون اساسی تصویب می شوند را نمی توان به وسیله فرمان دولت تغییر داد مگر آن که شورای قانون اساسی، دولت را مرجع صالح برای تصویب آنها بداند.

انواع مقررات

قوه مجریه در فرانسه همانند ایران به موجب اصل سی و هفتم قانون اساسی جمهوری پنجم، مرجع وضع مقررات مختلفی است که برای هر نوع از آن ها لفظ متفاوتی به کار می رود ابتدا لازم است با انواع مقرراتی که قوه مجریه در فرانسه وضع می کند آشنا شویم و سپس به سلسله مراتب میان این مقررات و جایگاه آنان در سلسله مراتب هنجارها بپردازیم.

۱- فرمان (Ordonnance)

اردونانس وسیله قانونی می باشد که دولت می تواند به علت فوریت امر در مواردی که معمولاً احتیاج به قانون است آن مورد را به طریق مذکور در اصل سی و هشتم به اجرا بگذارد. به موجب این اصل دولت می تواند برای اجرای برنامه های خود از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود از طریق "اردونانس" تصمیماتی اتخاذ نماید که اصولاً تصمیمات مزبور در حکم قانون می باشند این اردونانس ها پس از استعلام نظریه شورای نگهبان در هیات دولت به تایید خواهد رسید و پس از انتشار قدرت اجرایی می یابند. ولی چنانچه لایحه دولت در مورد تصویب آنها تا تاریخی که قانون اعطا اختیارات را مشخص نموده به مجلس ارایه بشود لایحه مزبور کان لم یکن تلقی می گردد. پس از سپری شدن مدت مذکور در بند اول این اصل اردونانس ها غیر قابل تغییر می باشد، مگر به وسیله قانون و در مواردی که در حیطه اختیارات قوه مقننه قرار گرفته اند.

۲- حکم (Decret)

مقرره ایست که توسط رئیس جمهور یا نخست وزیر در اجرای وظایف مربوطه اتخاذ می شود. بیشتر اقدامات رئیس جمهور یا نخست وزیر از نظر حقوقی بیشتر در قالب این مقرره صورت می گیرد که در واقع اعمال اداری یکجانبه هستند. از نظر شکلی این نوع مقررات با یک مقدمه در برگیرنده مستنداتی است که مقرره در راستای آن تصویب شده است و سپس شامل چند ماده است که محتوای مقرره را در بر می گیرد. این نوع مقررات گاه کلی هستند و مصادیق متعددی را شامل می شوند و گاه جزئی و مربوط به فرد یا افراد خاصی هستند (مانند مقرره انتصاب یک مقام عالی).

این نوع مقررات نیز در درون خود تقسیم بندی و سلسله مراتب دارند. مقرراتی که در هیأت وزیران تصویب می کند مهمترین آنهاست و به امضای رئیس جمهور می رسد. پس از آن، مقررات شورای دولتی (نخست وزیر) و در نهایت، مقررات ساده ای که توسط نخست وزیر نیز صادر می شود و رایج ترین شیوه اعمال قدرت نظارتی را تشکیل می دهد. این احکام در روزنامه رسمی منتشر می شود.^{۴۳}

۳- دستور (Arrêté)

^{۴۳}See <https://www.vie-publique.fr/fiches/20263-quest-ce-quun-decret-reglementaire-ou-individuel>.



مقرره ایست که از یک مقام اداری غیر از رئیس جمهور یا نخست وزیر صادر می شود. این دستور می تواند از سوی وزرا، بخشداران، شهرداران، رؤسای شوراهای ادارات یا شوراهای منطقه ای صادر شود. لازم به ذکر است که دستورات می توانند چندین مرجع صدور داشته باشند. بنابراین، دستوراتی وجود دارد که توسط وزرای مختلف در مواردی که در حوزه صلاحیت چندین وزارتخانه است، امضا شده است. به همین ترتیب، اگر امری مربوط به بخش های مختلف باشد ممکن است مقرره در خصوص آن توسط چندین بخشدار امضا شود. این مقررات از لحاظ شکل همانند احکام هستند و مرتبه ای پایین تر از آن ها دارند. دستورات می توانند کلی یا جزئی و ناظر به فرد یا افراد معین باشد.^{۴۴}

۴-بخشنامه (Circulaire)

مقرره ایست که وزیر، رئیس اداره، بخشدار و ... از طریق آن امکان اطلاع رسانی خدمات خود را دارند. حال ممکن است محتوای آن انتقال اطلاعات بین بخش های مختلف یک وزارتخانه یا از وزارتخانه به واحدهای عدم تمرکز (محلی/اداری) باشد. بخشنامه ها تحت عناوین دیگری همچون "note de service" یا "instruction" نیز صادر می شوند. در فرانسه هر سال بیش از ۱۰۰۰۰ بخشنامه در وزارتخانه های مختلف نوشته می شود. بخشنامه ها معمولاً به مناسبت انتشار یک قانون یا فرمان، خطاب به مقامات و مسوولان اجرای آن صادر می شود اما نباید چیزی به متن قانون یا فرمان اضافه کند. اینجاست که شورای دولتی بین بخشنامه های تفسیری^{۴۵} که تنها در مورد متن قانون یا فرمان اظهار نظر می کنند و بخشنامه های مقرراتی^{۴۶} که عناصری به متن اضافه کرده و قوانین جدیدی ایجاد می کردند تفاوت قائل شده است.^{۴۷}

۵-دستورالعمل (Directive)

مقرره ای اداریست که وظیفه اداره را تسهیل می کند. شورای دولتی این اصول را در مورد دستورالعمل ها پذیرفته است که این نوع مقررات نباید مغایر با اهداف سایر مقررات باشند، نباید دستوری باشند و امکان عدول دولت از آن ها بایستی وجود داشته باشد. بنابراین دستورالعمل ها ماهیت مقرراتی ندارند و می توان گفت از شمول موضوعی این مقاله خارج است.

سلسله مراتب میان مقررات

قانون فرانسه وضع مقررات را مشخصاً بر عهده اشخاص معینی گذاشته است. «دادگاهها سلسله مراتبی را در ارتباط با تناقضات متون قانونی رعایت می کنند که بر اساس آن قانون اساسی بر قوانین عادی برتری داشته و قوانین عادی بر آیین نامه برتری دارند. اگر چه با ورود حقوق اروپا و معاهدات بین المللی، این سلسله مراتب تا حدی مبهم شده است.»^{۴۸}

^{۴۴}See <https://www.vie-publique.fr/fiches/20264-quest-ce-quun-arrete>.

^{۴۵}circulaires interprétatives

^{۴۶}circulaires réglementaire

^{۴۷}<https://www.vie-publique.fr/fiches/20265-quest-ce-quune-circulaire>.

^{۴۸}بی نام، معیار صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه و آمریکا)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۲۹۳۱



با وجود اختلافات جزئی که در سلسله مراتب هنجارها در فرانسه دیده می شود اما می توان گفت که سلسله مراتب زیر در ارتباط با قوانین و مقررات مختلف برقرار است:^{۴۹}

۱- قانون اساسی فرانسه و اصول کلی هم ارزش قانون اساسی، ۲- معاهدات بین المللی، فرامین و مقررات اتحادیه اروپا، ۳- قوانین ارگانیک، ۴- قوانین مصوب پارلمان و اصول کلی با ارزش تقنینی و فرمان موضوع اصل ۳۷ قانون اساسی،^{۵۰} اصول کلی حقوقی و رویه ۶- مقررات دولتی^{۵۱} - اقدامات اداری.^{۵۲}

همانطور که مشاهده می شود مقررات به معنای *réglements* که در مرتبه مادون قوانین قرار می گیرند اما در خود این مقررات نیز می توان سلسله مراتبی مشاهده کرد به این معنا که مقررات مادون نباید با مقررات مافوق مغایرت داشته باشند. در این خصوص هم سلسله مراتب ماهوی و هم سلسله مراتب شکلی مطرح شده است. همان طور که می دانیم سلسله مراتب شکلی دایره مدار مرجع وضع است یعنی در صورتی که مرجع وضع یک مقرر بالاتر از دیگری باشد، آن مقرر نیز از مرتبه ی بالاتری برخوردار است. برای مثال احکام^۴ همیشه بر دستورات^۴ تفوق دارند. در حقوق فرانسه نیز مقررات را با شاخص شکلی مرتبه بندی می کنند. بدین ترتیب احکامی که در شورای وزیران مورد بررسی قرار می گیرد، چون به امضای رئیس جمهور رسیده است، برتر از احکامی است که نخست وزیر امضا می کند. به همین ترتیب دستوری که از طرف وزیر صادر می شود بر دستوری که به امضای بخشدار رسیده و خود برتر از حکم شهرداری است، ارجحیت دارد.

بنابراین می توان این مقررات را به ترتیب ذیل فهرست کرد:

۱- اردونانس^{۵۵}

۲- احکام شورای وزیران^{۵۶}

۳- احکام شورای دولتی^{۵۷}

۴- احکام نخست وزیر^{۵۸}

۵- دستورات وزیر یا بین وزارتی^{۶۰}

^{۴۹}See [Chloé Leprince](https://www.franceculture.fr/droit-justice/macron-et-letat-de-droit-au-fait-cest-quoi-la-hierarchie-des-normes), Macron et l'Etat de droit : au fait, c'est quoi "la hiérarchie des normes" ?, Retrieved from <https://www.franceculture.fr/droit-justice/macron-et-letat-de-droit-au-fait-cest-quoi-la-hierarchie-des-normes>.

^{۵۰}décret autonome

^{۵۱}réglements

^{۵۲}Circulaires et directives

^{۵۳}décrets

^{۵۴}arrêtés

^{۵۵}Ordonnance

^{۵۶}Décrets en Conseil des ministres

^{۵۷}Décrets en Conseil d'État

^{۵۸}Décrets du Premier ministre

^{۵۹}Arrêtés ministériels

^{۶۰}Arrêtés interministériels



۶- دستورات مقامات استانی^{۶۱}

۷- سایر تصمیمات اداری مانند بخشنامه^{۶۲} و دستورالعمل^{۶۳}

بدین ترتیب اصولاً نباید در تصمیم‌گیری‌ها تناقض وجود داشته باشد، زیرا مقرر مقام بالاتر برتری دارد. اگر تصادفاً همان مرجع دو تصمیم مخالف اتخاذ کند، اصل این است که آخرین تصمیم معتبر است. اگر تصویر ذیل می‌توان این سلسله مراتب را مشاهده نمود.

نتیجه‌گیری

در خصوص رابطه‌ی صلاحیت مقررات‌گذاری با نظریه تفکیک قوا نیز عده‌ای این صلاحیت را تقنینی یا شبه تقنینی قلمداد می‌کنند و آن را مغایر با اصول تفکیک قوا می‌دانند؛ ولی مقررات‌گذاری خواه با معیار شکلی (مرجع وضع مقررات) خواه با معیار ماهوی (محتوای مقررات) دارای ماهیت اجرایی است و در نظر گرفتن صلاحیت مقررات‌گذاری برای قوه مجریه کاملاً مطابق با نظریه تفکیک قوا و در راستای آن است.

در دو کشور ایران و فرانسه که هر دو دارای نظام نیمه پارلمانی هستند، دو رویکرد متفاوت نسبت به این صلاحیت قوه مجریه وجود دارد؛ در ایران برتری مقررات‌گذاری با مجلس است و اصل بر صلاحیت مجلس بوده و صلاحیت قوه مجریه محدود به موارد مشخصی شده است اما در فرانسه موارد صلاحیت مجلس به صورت حصری احصا شده است و مقررات‌گذاری راجع به مابقی موضوعات در صلاحیت قوه مجریه است. در کشور فرانسه نیز مانند ایران مقررات انواع مختلفی دارند که این مقررات نیز درون خود دارای سلسله مراتب و رتبه بندی هستند برای مثال در فرانسه انواع مختلف مقررات به ترتیب سلسله مراتبی عبارتند از: اردونانس^{۶۴}، احکام شورای وزیران^{۶۵}، احکام دولتی^{۶۶}، احکام نخست وزیر^{۶۸}، دستورالعمل^{۶۹} و وزارت^{۷۰}، دستورات مقامات استانی^{۷۱} و سایر تصمیمات اداری مانند بخشنامه^{۷۲} و دستورالعمل^{۷۳}.

منابع:

^{۶۱}Arrêtés préfectoraux

^{۶۲}Circulaire

^{۶۳}Directive

^{۶۴}Quelle est la hiérarchie entre les actes administratifs ? Retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20266-quelle-est-la-hierarchie-entre-les-actes-administratifs#:~:text=S'agissant%20des%20autres%20textes,le%20principe%20demeure%20le%20m%C3%A9me.>

^{۶۵}Ordonnance

^{۶۶}Décrets en Conseil des ministres

^{۶۷}Décrets en Conseil d'État

^{۶۸}Décrets du Premier ministre

^{۶۹}Arrêtés ministériels

^{۷۰}Arrêtés interministériels

^{۷۱}Arrêtés préfectoraux

^{۷۲}Circulaire

^{۷۳}Directive



- ۱- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۸۸). حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، جلد دوم، چاپ هشتم.
- ۲- آقایی طوق، م. و. (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
- ۳- اصلانی، فیروز، نورایی، مهدی. (۱۳۹۶). واکاوای مفهومی واژگان چندمعنا در قانون اساسی دولت به معنای «حکومت یا طبقه حاکم». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۴۷(۴)، ۹-۹۳۷.
- ۴- عباسی، ب. (۱۳۹۸). حقوق اداری (جلد پنجم). تهران: نشر دادگستر.
- ۵- یورو، ژان و والین، تفکیک قلمرو قانون از آئین نامه در نظام حقوقی فرانسه، ترجمه دکتر علی اکبر گرجی، ص ۴.
- ۶- فلاح زاده، ع. & همکاران. (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی، در روابط قوای مجریه و مقننه. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- ۷- جعفری ندوشن، علی اکبر، (۱۳۸۳). تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۸- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۴). ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۹- سعیدی پور، سعید (۱۳۹۶). دلایل توجیهی وضع مقررات دولتی توسط قوه مجریه، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۳، شماره ۱/۳.
- ۱۰- طباطبایی مومتمنی، م. (۱۳۹۸). حقوق اداری تطبیقی. تهران: سمت.
- ۱۱- موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۹۸). حقوق اداری، تهران، انتشارات دادگستر.
- ۱۲- نجفی اسفاد، م. محسنی، ف. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد چهارم). تهران: فردا، انتشارات بین المللی الهدی.
- ۱۳- هرینی، فریدون (۱۳۹۹). صلاحیت اساسی دولت در مقررات گذاری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- ۱۴- بی نام، معیار صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه و آمریکا)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۲۹۳۱

15- <https://www.vie-publique.fr/fiches/20265-quest-ce-quune-circulaire>.

16- Chloé Leprince, Macron et l'Etat de droit : au fait, c'est quoi "la hiérarchie des normes" ?, Retrieved from <https://www.franceculture.fr/droit-justice/macron-et-letat-de-droit-au-fait-cest-quoi-la-hierarchie-des-normes>.

17- <https://www.vie-publique.fr/fiches/20263-quest-ce-quun-decret-reglementaire-ou-individuel>.

18- <https://www.vie-publique.fr/fiches/20264-quest-ce-quun-arrete>.

19-

<http://www.lvp.ir/portal/home/?news/348194/348427/351962/%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%DB%8C%D8%AA-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA-%D8%AF%D8%B1->

[D9%85%D9%82%D8%B1%D8%B1%D8%A7%D8%AA%E2%80%8C%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%DB%8C](http://www.lvp.ir/portal/home/?news/348194/348427/351962/%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%DB%8C%D8%AA-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA-%D8%AF%D8%B1-%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%B1%D8%A7%D8%AA%E2%80%8C%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%DB%8C)

20-

<http://www.lvp.ir/portal/home/?news/348194/348427/351962/%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%DB%8C%D8%AA-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA-%D8%AF%D8%B1->

[D9%85%D9%82%D8%B1%D8%B1%D8%A7%D8%AA%E2%80%8C%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%DB%8C](http://www.lvp.ir/portal/home/?news/348194/348427/351962/%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%DB%8C%D8%AA-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA-%D8%AF%D8%B1-%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%B1%D8%A7%D8%AA%E2%80%8C%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%DB%8C)

21- Arnaud Le Pillour « La notion de regime d'assemblee et les origines de la classification des regimes politiques », Revue française de droit constitutionnel, 2/2004 , p. 308.

6th International & National Conference on
Management Studies, Accounting & Law

20 June 2022 - Tehran

پنجمین کنفرانس بین المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق
۳۰ خرداد ۱۴۰۱ - تهران

