

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



مفهوم صلاحیت ویژه قانونگذار

محمد زرشکی

دانشجوی مقطع دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی و پیام نور

Mohammad.zereshki@yahoo.com

چکیده:

در نظام جمهوری اسلامی ایران قانون گذاری و اعمال قوه مقننه با مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود. در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی مقرر شده است که: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند.» با وجود این، اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت وضع آئین نامه و تصویب نامه را به دولت اعطا نموده است که مطابق مفهوم مرز تقنین و اجرا حق ورود به صلاحیت ویژه قانونگذار که همان حقوق و آزادی های فردی می باشد را ندارد.
کلمات کلیدی: قوه مقننه، دولت، آئین نامه، تصویب نامه، تقنین.

مقدمه:

پذیرش اصل تفکیک قوا و قرار گرفتن وضع مقررات برای تنظیم روابط اجتماعی در صلاحیت قوه مقننه تکلیف وضع قواعد عام الشمول در یک نظام حقوقی را مشخص می کند. بنابراین «با قبول اصول تفکیک قوا هیچیک از قوا به غیر از قوه قانونگذاری حق وضع قواعد کلی و عام را ندارد و به طور ویژه قوه مجریه مکلف به اجرای قواعد مصوب قوه مقننه است و نمی تواند اقدام به وضع قواعد کلی نماید و لذا واگذاری اقتدار وضع قاعده عام به قوه مجریه تجاوز به صلاحیت قوه مقننه به شمار می رود.» قوه مقننه اصولاً به وضع کلیات قوانین و تعیین چهارچوب قواعد می پردازد و به خاطر کثرت موضوعات و عدم آشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً از ذکر جزئیات خودداری می کند. اما این قواعد بدون این جزئیات قابل اجرا نیست. فلذا دولت، که خود را مجری قانون می داند، به تشخیص خود یا با اجازه از قوه مقننه ناگزیر از تکمیل قوانین مورد نظر از طریق آئین نامه های فنی و اجرایی می باشد.

۱- واکاوی مفهوم آئین نامه:

در ادبیات حقوقی ایران نخست آئین نامه را نظامنامه می گفتند. «آئین نامه مقررات کلی و نوعی است که توسط مقامات عالی اجرایی (هیات دولت، وزیران و...) در اجرای قانون و یا در جهت تسهیل اجرای قانون وضع می شود.» تصویب نامه «پیشنهادی است که در اجرای قانون به تصویب دولت می رسد.» [۱]

۲- رایج ترین انواع آئین نامه:

- ۱- آئین نامه مستقل. ۲- آئین نامه اجرایی. ۳- آئین نامه تفویضی.
- ۱- «آئین نامه ی مستقل در مواردی وضع می شود که تکلیف قانونی در این زمینه وجود ندارد و به بیان دیگر بدون وجود یک قانون عادی قوه مجریه توانایی وضع آن را ندارد و در سابقه ی این چنین آئین نامه هایی یک قانون مصوب مجلس وجود ندارد. قوه مجریه نمی تواند در حوزه هایی که

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



به طور خاص نیاز به وضع قانون دارد به وضع آئین نامه مستقل بردارد. [۲]. از جمله این امور می توان به عدم صلاحیت قوه مجریه در وضع آئین نامه در خصوص حقوق و تکالیف شهروندان اشاره کرد. [۳]

۲- آئین نامه اجرایی پیامد تصویب یک قانون توسط مجلس شورای اسلامی است یعنی نخست قانونی توسط مجلس شورای اسلامی است. یعنی نخست قانونی توسط مجلس تصویب می شود و در همان قانون دولت مکلف به تهیه آئین نامه اجرایی می شود که پس از وضع آئین نامه قانون به مرحله اجرا درمی آید به لحاظ تکلیف آن قانون و در جهت اجرای مفاد آن وضع یک آئین نامه موضوعیت پیدا می کند. جمله اول فصل ۱۳۸ که مقرر می دارد: "علاوه بر مواردی که هیات وزیران یا وزیری مامور تدوین آئین نامه اجرایی قوانین می شود....." ناظر بر این برداشت است.

۳- آئین نامه های تفویضی آئین نامه هایی هستند که مجلس شورای اسلامی اختیار وضع آنها را به دولت داده است و به نوعی حق قانونگذاری خود را در این زمینه به دولت تفویض کرده است. پاراگراف دوم اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می دارد: "..... همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد....."

بنابراین در سابقه آئین نامه های تفویضی نیز قانون مصوب مجلس وجود دارد، بدین صورت که مجلس طی یک قانون به صورت کلی اجازه تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتها و موسسات دولتی و یا وابسته به دولت را به دولت می دهد، و دولت با استناد به مجوز مجلس اساسنامه های مذکور را وضع می کند.

۳- مفهوم صلاحیت ویژه قانونگذار:

صلاحیت اصلی قوه مقننه تقنین و صلاحیت اصلی قوه مجریه، اجرای مصوبات قوه مقننه می باشد و «صلاحیت آئین نامه گذاری قوه مجریه، در عرض صلاحیت قانونی و موازی با آن نیست و امری استثنایی می باشد. این ویژگی یعنی استثنایی و فرعی بودن صلاحیت تصمیم سازی قوه مجریه را به لحاظ پذیرش آن در کلیه نظام های حقوقی معاصر (اعم از ریاستی و پارلمانی) می توان یک اصل کلی حقوق عمومی تلقی نمود. استثنایی بودن پیدایی صلاحیت آئین نامه گذاری بیانگر آن است که هم قلمرو شخصی اعمال این صلاحیت و هم گستره موضوعی و دامنه عملیاتی آن، محدود می باشد. [۴] در حالی که ابتکار آئین نامه محدود و منطبق با آن قوانین است و حق و تکلیف جدیدی را، بیش از آنکه مقرر داشته، ایجاد نمی کند. [۵]

برای فهم عمل شبه تقنینی (مقررات گذاری) بایستی عمل تقنین (قانون گذاری) فهمیده شود. تقنین یا قانون گذاری وضع قواعد کلی و عام الشمول و لازم الاجرا جهت تنظیم روابط اجتماعی است [۶]. به بیان دیگر وظیفه قانونگذار قاعده سازی برای جامعه است. قانونگذاری ماهیت عمومی، غیر شخصی و انتزاعی دارد. و به همین اعتبار نیز قانون یک قاعده کلی و عمومی، مجرد و غیر شخصی است [۷]. در نتیجه قانون آن بخش از اراده است که عمومی و دولتی است [۸]. اما آن بخش از حکومت (دولت به مفهوم عام) که دارای صلاحیت ذاتی قانونگذاری است قوه مقننه می باشد و در حقیقت قانون قاعده حقوقی است که مراجع قانونگذاری تصویب می کند [۹]. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این امر به طور عام (اصل ۷۱) و خاص (در کنار صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری در موارد متعددی در اصول قانون اساسی تنظیم آن مساله و یا موضوع منوط به وضع قانون توسط مجلس شورای اسلامی شده است) به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است.

منظور از عبارت «عموم مسائل» چیست؟ در این خصوص دو نظر قابل طرح است: نظر اول اینکه عموم مسائل به معنای «کلیه مسائل» است و با توجه به صراحت این اصل مجلس می تواند در هر زمینه ای اقدام به وضع قانون کند. نظر دیگر اینکه منظور از عبارت «کلیه مسائل» عبارتست از «کلیت مسائل». این بدین معنا خواهد بود که مجلس تنها می تواند در مسائل کلی و نه مسائل جزئی و ریز قانونگذاری کند [۱۰]. طرفداران نظریه کلیت مسائل ادامه می دهند که قانون اساسی با پذیرش صریح اصل تفکیک قوا و استقلال آن ها از همدیگر این اجازه را از مجلس سلب کرده است که در ریزترین مسائل به قانونگذاری پردازد چرا که در این صورت استقلال قوه مجریه از مقننه از مفهوم خود تهی می شود.

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



شبه تقنینی یا شبه قانونگذاری به مفهوم قانونگذاری توسط مقامات (اشخاص) یا نهادهایی به غیر از پارلمان است که توسط قانون مصوب پارلمان به آنها اختیار قانونگذاری داده شده است و پایه بیان دیگر شبه تقنینی به مفهوم آنچه که در مواردی به عنوان یک قانون یا شبه قانون به نظر آید اما بایستی در نظر داشت که عمل شبه تقنینی قانونگذاری واقعی نیست. بنابراین در مجموع می توان گفت عمل شبه تقنینی (قانونگذاری) تصمیم عام و کلی و نوعی مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه است که در مقام قاعده سازی عمل می کند [۱۱]. در اینجا چون اعمال تصمیمات مقامات و نهادهای مذکور در مقام وضع یک قاعده حقوقی مدون جهت تنظیم روابط اجتماعی هستند در موقعیت شبه قانونگذاری قرار دارند که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن تصریح شده است.

اصل هفتاد و یکم قانون اساسی در بیان صلاحیت کلی و عمومی مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری و تحکیم اصل حاکمیت قانون بر کلیه امور مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند»

در عمومی بودن صلاحیت قانونگذاری، چند نکته مطرح می شود که پرداختن به آن ها در درک عمیق این مفهوم نقش بسزایی دارد: نکته نخست این است که «عمومی بودن» صلاحیت مذکور به معنای «بی حد و حصر بودن و مطلق بودن گستره و ابتکار عمل» مجلس است یا خیر و دوم اینکه آیا از سپرده شدن صلاحیت تشخیص امور و نیازهای مستلزم قانونمندی به معنای ابتکار قانونی این حوزه مجلس و فقدان نقش آفرینی قوه مجریه است؟

در پاسخ به سوال اول، از نص صریح اصل هفتاد و یکم پیداست که از عمومی بودن صلاحیت قانونگذاری، بی حد و حصر بودن آن مستفاد نمی شود بلکه «عموم مسائل» قابل قانونگذاری منوط به رعایت «حدود مقرر در قانون اساسی» می باشد. به عبارت دیگر، اصل حاکمیت پارلمان در وضع قوانین مطلوب نظر خود رفع نیازهای جامعه، محدود به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی است. این حدود عموماً رعایت حقوق قوای دیگر حاکم از یک سو و احترام به حقوق و آزادی های اساسی ملت از سوی دیگر می باشد. در خصوص سوال دوم نیز بدیهی است که «متکی بودن صلاحیت عام قانونگذاری به تدابیر مجلس» به معنای حذف ابتکار قانونی قوه مجریه و امکان مشارکت آنها در این حوزه نیست. بلکه اساساً قلمرو مشارکت قوه مجریه نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی کشور - در قانونگذاری در قلمرو صلاحیت عمومی مذکور نهفته است. [۱۲]

این مشارکت هم به صورت ابتکار قانونی و هم در چارچوب صلاحیت آیین نامه گذاری بویژه وضع آیین نامه های مستقل عملی می گردد. اما در کنار اصل کلی مذکور، در سایر اصول قانون اساسی نیز قانونمندی برخی امور از سوی قانونگذار اساسی بر قانونگذاری عادی تکلیف شده است و به صورت صریح یا ضمنی، تنظیم آن امور به وضع قانون یعنی مصوبه مجلس شورای اسلامی محدود گردیده است. این امور دارای رژیم حقوقی خاص است که با صلاحیت عمومی قانونگذاری تفاوت های اساسی دارد. [۱۳]

کلیه قانونگذاران اساسی به هنگام تدوین و تنظیم منشور سیاسی - حقوقی نظام سیاسی، در موضوعات و امور مستلزم قانونمندی نگاهی تفکیک آمیز دارند و امور بنیادین و حساس را از امور معمولی و عادی متمایز می سازد. با این که تدوین کنندگان قوانین اساسی به اهمیت فوق العاده برخی امور عمومی یا حکومتی کاملاً آگاهند اما محدودیت های خاص مجلس موسسان و ضرورت های منطقی مستلزم کلی گرای اصول قانون اساسی، آنها را از پرداختن به تفصیل امور فوق العاده مذکور باز می دارد. بدین ترتیب، ضمن تأیید اختصاص صلاحیت قانونگذاری به مجلس، تشریح امور مذکور را به این نهاد می سپارند. اختصاصی بودن صلاحیت قانونگذاری ضمن آنکه «بنیادین و اساسی» بودن امور مذکور هم واجد این اثر مهم تحدیدی است که وضع آیین نامه های مستقل در این حوزه ممنوع و موجد تجاوز به حوزه اختیارات اختصاصی مجلس و به عبارتی کلی تر، ناقض اصل تفکیک قواست. در اصطلاح حقوق اداری نیز این نوع امور را صلاحیت ویژه قانونگذاری در برابر صلاحیت عام می نامند و چنین استدلال می کنند که قوه مجریه در این امور حق وضع آیین نامه مستقل ندارد، زیرا طبق نص صریح قانون اساسی یعنی تعبیر سلبی از مفهوم مخالف اصول مذکور، این نوع مشارکت و تصمیم گیری قوه مجریه منع شده است [۱۴]

اما به نظر می رسد با قبول صلاحیت انحصاری برای قوه مقننه نمی توان کلیه روابط اجتماعی را تنظیم کرد و ملاحظات و ضرورت های بسیار اقتضا می کند که در مراتب پایین تر از قوه مقننه به قوه مجریه مجوز وضع قواعد کلی برای تنظیم امور داد. از سوی دیگر قوه مجریه بیشترین درگیری را با زندگی روزمره مردم و اداره امور جامعه دارد و به نوعی مردم تجلی حکومت را در اعمال و تصمیمات قوه مجریه می بیند، بیشترین تعامل مردم با حکومت در دستگاه های اجرایی وجود دارد به همین لحاظ قوه مجریه برای تنظیم روابط نهاد و مامورین خود با یکدیگر از یک طرف و از سوی دیگر تنظیم این روابط با مردم نیاز به ابزار حقوقی دارد و نمی توان به لحاظ عدم وضع قواعد کلی توسط قوه مقننه امور جاری کشور را معطل گذاشت.

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



صرف شایستگی و اهلیت حقوقی این اشخاص برای اعمال صلاحیت آیین نامه گذاری و وضع قواعد نوعی در قالب آیین نامه به معنای آن نیست که در همه مسائل و امور عمومی کشور قادر به اعمال این صلاحیت باشند. بلکه صلاحیت های آن ها محدوده خاصی دارد و به لحاظ وصف بارز آن ها یعنی استثنایی بودن، صرفاً در خصوص برخی امور قابل اعمال هستند.

استثنایی بودن صلاحیت آیین نامه گذاری، مقید این معناست که برای روشن شدن محدوده موضوعی و در واقع امور تحت شمول آن، باید حیطه آن را مشخص ساخت و آن چه غیر آن باشد را تحت شمول صلاحیت اصولی قاعده سازی یعنی صلاحیت قانونگذاری تلقی نمود. از سوی دیگر هر چند آنچه که به صورت مصوب مجلس در می آید عموماً متون حقوقی است که توسط کارشناسان قوه مجریه به صورت لایحه تنظیم و نهایتاً توسط مقامات قوه مجریه به مجلس تقدیم می شود اما در قوانین احکام کلی بیان می شود جزئیات اجرایی قوانین نیاز به داشتن دانش فنی دارد که اصولاً چنین امری در قوه مقننه نیست. در بسیاری موارد اجرایی شدن یک قانون منوط به تصویب آیین نامه اجرایی آن می باشد که دولت ها مکلف به تصویب آن هستند. اما در برخی موارد مشاهده شده است که دولت با عدم تصویب آیین نامه اجرایی، یک ماده قانونی خاص را از اجرایی شدن باز می دارد. برای مثال ماده ۶۰ قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۸۲/۱۰/۱۷ مقرر می دارد: ذخیره، پردازش و یا توزیع داده پیام های مربوط به سوابق پزشکی و بهداشتی تابع آیین نامه است.

ارجاع آیین نامه مربوط بر یک امر فنی (ذخیره، پردازش و یا توزیع داده پیام های مربوط به سوابق پزشکی) به قوه مجریه به لحاظ داشتن نیروی متخصص لازم امری منطقی است. به عنوان مثال تغییر اسم یک شهر و یا چگونگی تنظیم فرمها و احکام استخدامی موضوعاتی نیستند که وقت و تماس مجلس صرف آن گردد و این امور به راحتی توسط قوه مجریه قابل انجام است لذا تصمیم گیری در این موارد در قالب قانون مصوب مجلس مطلوب نیست. می توان از آیین نامه های اجرایی، مستقل و تفویضی به عنوان رایج ترین اعمال اداری یک جانبه که از سوی دولت تصویب می شوند نام برد. هر چند دولت مطابق قانون اساسی صلاحیت تصویب آیین نامه های دولتی، تصویب نامه ها و بخشنامه ها را دارد، اما مطابق اصل سلسله مراتب قوانین این مصوبات نمی توانند مغایر با قوانین مافوق اعم از قانون اساسی و قانون عادی باشند.

۴- جرایمی وجود مقررات دولتی:

۱- در اختیار داشتن ابزار حقوقی لازم: تحقق بخشیدن به حجم عظیم وظایف و تکالیف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی و... یکی از دلایل مهم تفویض حق قانون گذاری به قوه مجریه است. به منظور تامین مصالح و نیازمندی های عمومی کشور، قوه مجریه موظف است در تمام امور کشوری مانند امور صنعتی، بازرگانی، بهداشتی، مسکن و... مداخله کند. برای جلوگیری از هرج و مرج و بی نظمی قطعاً وضع مقررات دولت ضروری خواهد بود. این مقررات الزام آور پشتوانه سیاست های دولت محسوب می شود.

۲- کثرت مقررات دولتی: از آنجا که تعداد آیین نامه ها و تصویب نامه های دولت از رقم بسیار بالایی برخوردار است، وضع چنین مقرراتی نمی تواند توسط قوه مقننه صورت گیرد. مجلس قانونگذاری هیچ گاه فرصت کافی برای وضع کلیه آیین نامه ها و تصویب نامه های دولتی را نخواهد داشت. از طرفی تمام فرصت های زمانی مجالس صرف قانونگذاری نمی شود و مجلس وظایف دیگری نیز از جمله نظارت بر قوه مجریه بر عهده دارد.

۳- کم اهمیت بودن برخی مقررات دولتی: بسیاری از مسائلی که مورد توجه قوه مجریه است از اهمیت چندانی برخوردار نیستند تا موضوع قوانین مجلس قانونگذاری قرار گیرند، لذا قوه مجریه خود اقدام به تصویب آیین نامه هایی در آن زمینه می کند.

۴- صلاحیت فنی قوه مجریه: با توجه به اینکه قوه مجریه در تماس دائمی با مسائل اجرایی کشور است و از کارشناسان متعددی که در ارگانهای مختلف آن انجام وظیفه می کنند برخوردار است، می تواند تصمیمات دقیق تر و مناسب تری را اتخاذ کند. وضع آیین نامه های مختلف در امور شهری، حمل و نقل، بهداشت، مسکن و.. توسط قوه مجریه بهتر و سریع تر از قوه مقننه خواهد بود.

۵- وضع مقررات محلی: هدف قانون عادی اصولاً وضع مقررات ملی است ولی برخی نیازهای محلی ایجاب می کند که مقامات محلی حق وضع مقرراتی را در این زمینه داشته باشد.

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



۵- عدم ورود قوه مجریه به صلاحیت قانونگذاری قوه مقننه:

«اختیار وضع آئین نامه مستقل ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه است، ولی اختیار مزبور مطلق و نامحدود نیست و در مواردی می توان آئین نامه مستقل وضع کرد که آن موارد، مربوط به صلاحیت ویژه قوه مقننه نباشد.» [۱۵] قانون اساسی در بحث دوم راجع به صلاحیت و اختیارات مجلس شورا با وجود آنکه مقرر می دارد که مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق وضع قانون دارد از برخی امور نام می برد و تصویب قانون در آن امور را به طور صریح و منصوص در صلاحیت مجلس شورا قرار می دهد. در اصطلاح حقوق اداری این نوع امور را صلاحیت ویژه قانونگذاری در برابر صلاحیت عام می نامند و چنین استدلال می کنند که قوه مجریه در این امور حق ندارد آئین نامه وضع کند؛ زیرا طبق نص صریح قانون اساسی، این امر منع شده است، لکن وضع آئین نامه از طرف قوه مجریه در امور مربوط به صلاحیت عام منعی ندارد.

۶- شرایط صحت مقررات دولتی:

۱- آئین نامه نباید داخل در صلاحیت ویژه قانونگذار باشد. همان گونه که گفته شد تنها در امور مربوط به صلاحیت عام قانونگذاری، می توان آئین نامه وضع کرد. چنان چه موضوع آئین نامه جزء امور مربوط به صلاحیت ویژه قانونگذاری باشد ولی بدون اجازه قانونگذار صادر شود، چنین آئین نامه ای مخالف نص قانون اساسی بوده، از درجه اعتبار ساقط است.

۲- آئین نامه نباید ناقض قانون اساسی و یا قوانین عادی باشد. همان گونه که بین مقامات عمومی سلسله مراتبی وجود دارد، بین اعمال حقوقی آنها نیز سلسله مراتب وجود دارد؛ به این ترتیب که مصوبات مقامات مادی نمی تواند مخالف مصوبات مقام بالاتر باشد. در کشور ما مانند همه کشورها قانون اساسی برتر از تمام قوانین است؛ زیرا قوه موسس کشور بالاترین مقام سیاسی هر کشور است. پس از قانون اساسی، از نظر سلسله مراتب، قوانین مصوب مجلس مقننه برتر از نظامات و تصمیمات مقام قوه مجریه اند؛ زیرا مطابق قانون اساسی، مقامات قوه مجریه تحت نظارت قوه مقننه قرار دارند و از این رو آئین نامه ها و مصوبات قوه مجریه نمی تواند ناقض قوانین مصوب مجلس مقننه باشد.

۳- آئین نامه باید از طرف مقامات صلاحیت دار اداری صادر شود. «مقامات صلاحیت دار باید حدود اختیارات خود را رعایت کنند و از آن تجاوز نکنند. تجاوز از حدود اختیارات می تواند با دخالت در حوزه قانون گذاری قوه مقننه صورت بگیرد. تخلف از این قاعده، اصل تفکیک قوا را زیر سوال می برد. علاوه بر این، مقامات صلاحیت دار نباید مقرراتی خلاف حقوق مکتسب و مشروع اشخاص وضع کنند مگر اینکه این اختیار به اذن صریح قانونگذار به آنها داده شده باشد.» [۱۶]

نتیجه گیری:

«مهم ترین شیوه و نقش نظارتی مجلس بر اعمال صلاحیت آئین نامه گذاری، استفاده از وظیفه هسته ای خویش یعنی قانونگذاری است. از آنجا که بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس در عموم مسائل با رعایت قانون اساسی می تواند قانون وضع نماید و مفاد این قانون مانع تاثیرگذاری مجلس بر آئین نامه های قوه مجریه نمی باشد. بنابراین مجلس قادر است با وضع قوانین و در قالب آنها، آئین نامه های این قوه را کنترل کند و در صورت اقتضا اعتبار حقوقی آن ها را سلب نماید.» تصمیم گیری در خصوص حقوق و تکالیف شهروندان، یکی از بارزترین مصادیق امر قانونگذاری است. به لحاظ تطبیقی نیز، تصمیم گیری درباره حقوق و تکالیف اشخاص در زمره صلاحیت های قانونگذار قلمداد شده است و قوه مجریه نمی تواند مطابق مفهوم مرز بین تقنین و اجرا با وضع مقررات دولتی به این حوزه ورود پیدا کند. صلاحیت شبه قانونگذاری قوه مجریه نمی تواند جایگزین صلاحیت تقنینی قوه مقننه شود، و به نوعی صلاحیت تقنینی قوه مقننه اصلی و صلاحیت شبه تقنینی قوه مجریه فرعی است و صلاحیت شبه تقنینی نمی تواند جانشین صلاحیت اصلی در تقنین شود بنابراین علاوه بر اینکه قوه مجریه نمی تواند به استناد صلاحیت شبه تقنینی خود مقررات مصوب قوه مقننه را تغییر دهد و یا فسخ و ابطال نماید، اصولاً نمی تواند وارد حیطه قانونگذاری به مفهوم خاص شود و حتی در موارد خلاء قانونی به جانشینی قوه مقننه و به استناد صلاحیت شبه تقنینی خود به وضع مقررات بپردازد.

International Conference on "the Third Millennium and Humanities"

May 11, 2016

کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی



مطابق مفهوم صلاحیت ویژه قانونگذار حوزه هایی نیز به صورت ویژه مطرح شده است که تصمیم گیری در مورد آنها صرفاً باید از طریق مجلس صورت بگیرد و در این زمینه ها مجلس دارای صلاحیت خاص قانونگذاری است بنابراین قوه مجریه و هیچکدام از مقامات و نهادهای دیگر حق ورود در این حوزه را ندارند و لذا در این موارد قوه مجریه نمی تواند با استفاده از صلاحیت شبه تقنینی خود قاعده وضع نماید از قبیل: سلب آزادی های مشروع (اصل نهم)، مواردی از تعرض به حیثیت، جان، اموال و حقوق و مسکن و شغل اشخاص (اصل بیست و دوم)، موارد تبعید و یا اقامت اجباری (اصل سی و سوم). «در حوزه های مذکور قوه مجریه حق ورود و وضع قواعد کلی و عام الشمول و به طور کلی وضع مقررات را ندارد، به بیان دیگر قواعد مربوط به حوزه های مذکور ماهیت قانونی دارند نه آئین نامه ای. یعنی تنها مجلس می تواند با وضع قانون در حوزه های مذکور قاعده وضع نماید و مجلس نیز نمی تواند صلاحیت خاص قانونگذاری خود را در این زمینه به مقامات و نهادهای دیگر تفویض کند.»

منابع :

- ۱- هاشمی، م.؛ (۱۳۸۶) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، تهران.
- ۲- امامی، م و استوار سنگری، ک.؛ (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد دوم، نشر میزان، تهران.
- ۳- معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ (۱۳۸۹)، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- ۴- تیلا، پ.؛ (۱۳۸۷)، "اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین نامه"، نشر خرسندی، تهران.
- ۵- هاشمی، همان.
- ۶- قاضی، الف.؛ (۱۳۷۰)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، نشر دانشگاه تهران، تهران.
- ۷- معاونت حقوقی ریاست جمهوری، همان.
- ۸- کاتوزیان، ن.؛ (۱۳۸۱)، مقدمه علم حقوق، نشر شرکت سهامی انتشار، تهران.
- ۹- لنگرودی، م.؛ (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، نشر گنج دانش، تهران.
- ۱۰- معاونت حقوقی ریاست جمهوری، همان.
- ۱۱- امامی، م و استوار سنگری، ک.؛ همان.
- ۱۲- تیلا، همان.
- ۱۳- تیلا، همان.
- ۱۴- طباطبایی مومتمنی، م.؛ (۱۳۸۰)، حقوق اداری، نشر سمت، تهران.
- ۱۵- طباطبایی مومتمنی، همان.
- ۱۶- موسی زاده، ر.؛ (۱۳۸۷)، حقوق اداری، نشر میزان، تهران.