

تعلیک تقنین و اجراء

تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط

قوای مقننه و مجریه

دکتر علی محمد فلاحت‌زاده

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه علامه طباطبائی (ره)

و همکاران

زیر نظر

دکتر ابراهیم موسی‌زاده

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه تهران

سرشناسنامه: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

عنوان قراردادی:

عنوان و نام پدیدآور: تفکیک تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه / علی محمد فلاحزاده و همکاران؛ زیر نظر ابراهیم موسی زاده
مشخصات ناشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.

ISBN : 978-600-8378-19-8

۳۱۸ ص.

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا

یادداشت: نویسندگان علی محمد فلاحزاده، مجتبی همتی، محمد جواهری طهرانی، جواد فتحی، یحیی مزروعی‌ایبانه ...

موضوع: ۱. روابط قوه مجریه و مقننه - ایران Iran -- Executive-legislative relations ۲. تفکیک قوا - ایران
Separation of powers - Iran ۳. قوه مقننه - ایران Iran -- Legislative power ۴. قوه مجریه - ایران
Executive power - Iran ۵. قانونگذاری - ایران Iran -- Legislation ۶. اجرای قانون - ایران
Law enforcement - Iran

شماره افزوده: فلاحزاده، علی محمد، ۱۳۶۰ - موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۵۴ - شورای نگهبان. پژوهشکده
شورای نگهبان

رده‌بندی دیویی: ۳۰۲/۴۰۴

رده‌بندی شنگ ۳۹۷ / ج ۲۹۲۹ JF

شماره کتابشناختی: ۵۱۴۶۹۲۴

تفکیک تقنین و اجراء

تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه

نویسندگان

دکتر علی محمد فلاحزاده، دکتر مجتبی همتی، دکتر محمد جواهری طهرانی، جواد فتحی، یحیی مزروعی‌ایبانه،
دکتر علی بهادری جهرمی، دکتر هادی سحان ظریف، ولی علیزاده

زیرنظر: دکتر ابراهیم موسی‌زاد

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: بهار ۱۳۹۷ - تیراژ: ۵۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۱۹-۸

قیمت: ۲۸۰۰۰ تومان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲

فکس: ۸۸۳۲۵۰۸۰ - ۰۲۱

تلفن: ۸۸۳۲۵۰۴۵ - ۰۲۱

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	م
مقدمه.....	ا
۱- اهمیت و بیان مسئله.....	ا
۲- ضرورت تحقیق.....	۳
۳- فرضیه های تحقیق.....	۳
۴- عناوین تحقیق.....	۳
سئوال های اصلی.....	۳
سئوال های فرعی.....	۳
۵- اهمیت و کاربرد تحقیق.....	۴
۶- سازماندهی تحقیق.....	۴
بخش اول) چارچوب تحلیلی و بنیادین نظری.....	۵
فصل اول: مفهوم شناسی.....	۷
گفتار اول: صلاحیت.....	۷
بند اول: تحلیل مفهومی صلاحیت.....	۷
بند دوم: ویژگی های 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 هنجار سازی و صلاحیت مقررات گذاری.....	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.....	۵- آشکال 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- مصر زمانی.....
۲۱.....	۳- مه‌ت‌ویات.....
۲۲.....	ج - نبراردی اعطاکننده صلاحیت.....
۲۳.....	بند پنجم: راهان تفکیک صلاحیت قوه مجریه و قوه مقننه.....
۲۳.....	الف - شاخص ساختار.....
۲۴.....	ب - شاخص ماهیت.....
۲۶.....	بند ششم: صلاحیت تقنینی و اجرای.....
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 تشریع خداوند.....
۴۸	بند سوم: توجهات نظری قانونگذاری توسط مجالس قانونگذاری.....
۵۰	بند چهارم: اهداف قانونگذاری.....
۵۱	الف - اهداف.....
۵۲	ب - اهداف.....
۵۳	ج - انتظام و ممشیت امور.....
۵۴	د - تعیین حدود قاهره حق 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
مفهوم.....	۸۷
۲. رویکردها.....	۸۸
د - اصل استقلال و تفکیک مطلق قوا.....	۸۹
۴ - انتقاد از نظام استقلال و تفکیک مطلق قوا.....	۹۰
ب - استقلال و تفکیک نسبی قوا.....	۹۱
۱ - مفهوم.....	۹۱
۲ - خصوصیات نظام‌ها 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 نسبی قوا در اندیشه سیاسی.....	۹۴
۱ - استقلال و تفکیک قوا به مثابه ارزش.....	۹۴
۲ - استقلال و تفکیک قوا به مثابه روش (تلاش ایزاد).....	۹۵
گفتار دوم: نظام استقلال و تفکیک قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران.....	۹۶
بند اول: کلیات.....	۹۶
بند دوم: ویژگی‌ها.....	۹۶
بند سوم: جایگاه حقوقی قوه مقننه.....	۹۸
الف - صلاحیت‌های ذاتی و نظام استقلال قوا.....	۹۸
ب - تعامل مجلس شورای اسلامی با قوه 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 غیر قانونگذاری در رویه دیوان عدالت اداری.....	۱۱۵
بند اول: وضع سده آمرة 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.....	۱۱۶
د - اعطای امتیازات خاص و یا برداشتن هرگونه وجه.....	۱۱۷
ه - اخذ مالیات، عوارض و هرگونه جزی به هر عنوان از اشخاص.....	۱۱۷
و - سلب حقوق مکتسب اشخاص.....	۱۱۸
بند دوم: تحدید یا تعمیم دایره شمول قانون.....	۱۱۹
الف - تفسیق 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 حیطه امور عمومی ۱۳۲
- ج - قانونگذاری صرفاً در حیطه ماسوای احکام دینی و اخلاقی ۱۳۳
- د - قانونگذاری صرفاً در حیطه اجرای احکام منصوص الهی ۱۳۴
- گفتار دوم: محدودیت‌های حکمی قانونگذاری** ۱۳۵
- بند اول: محدودیت‌های صوری حاکم بر قانونگذاری** ۱۳۵
- الف - محدودیت‌های ناشی 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- علنی بودن فرایند قانونگذاری ۱۴۰
- ۲- انتشار قوانین در روزنامه رسمی ۱۴۱
- ۳- عدم تفویض صلاحیت ۱۴۱
- ۴- انحصار مجرای ابتکار قانون به ارائه طرح یا لایحه ۱۴۲
- ۵- محدودیت مالی در ارائه طرح‌ها یا اصلاح آن ۱۴۲
- بند دوم: محدودیت‌های ماهوی حاکم بر قانونگذاری** ۱۴۳
- الف - عقلانیت و منافع ۱۴۳
- ب - عدم مغایرت با موازنه شمی ۱۴۵
- ج - عدم نقض آزادی و آزادی و عمومی، حریم خصوصی و حقوق ۱۴۷
- مکتسبه افراد ۱۴۷
- د - عدم مغایرت با موازنه عدالت اجتماعی ۱۴۸
- جمع‌بندی فصل دوم** ۱۵۰

- فصل سوم: انواع نظام‌های اجرایی و نحوه تعامل با قوه مقننه** ۱۵۱
- گفتار اول: نظام پارلمانی** ۱۵۱
- بند اول: همکاری بین قوه مجریه و قوه مقننه** ۱۵۱
- الف - مشارکت قوه مجریه در امور قوه مقننه ۱۵۱
- ۱- حق شرکت اعضای 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 استیضاح ۱۵۲

۱۵۳	۲- تحقیق و تفحص.....
۱۵۳	۳- تصویب بودجه و صدور اجازه مالی.....
۱۵۳	بند دوم: تعادل میان قوه مقننه و مجریه.....
۱۵۴	بند سوم: دو رکنی بودن قوه مجریه.....
۱۵۴	گفتار دوم: نظام ریاستی.....
۱۵۴	بند اول: استقلال قوا.....
۱۵۵	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.....
۱۵۶	الف - همکاری قوه مقننه و مجریه.....
۱۵۶	ب - تعادل میان قوه مجریه و مقننه.....
۱۵۶	بند دوم: اتحاد ریاستی.....
۱۵۷	جمع‌بندی فصل دوم.....
۱۵۹	فصل چهارم: قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....
۱۵۹	گفتار اول: کلیات.....
۱۵۹	بند اول: ماهیت.....
۱۵۹	بند دوم: حدود صلاحیت.....
۱۶۰	الف - صلاحیت انحصاری قوه مجریه.....
۱۶۱	۱- استرداد ثروتهای نامشروع (اصل ۴۰ 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 ۷۵ قانون اساسی).....
۱۶۲	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).....
	۹- امضای مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همپرسی.....
۱۶۳	(اصل ۱۲۳ قانون اساسی).....
۱۶۳	۱۰- انتخاب معاونین رئیس‌جمهور (اصل ۱۲۴ قانون اساسی).....
۱۶۳	۱۱- انعقاد عهدنامه‌ها و معاهدات بین‌المللی (اصل ۱۲۵ قانون اساسی).....
	۱۲- مسئولیت مستقیم امور اداری و استخدامی و امور بودجه.....
۱۶۳	(اصل ۱۲۶ قانون اساسی).....

- 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- صلاحیت اصل ۸۵ قانون اساسی پس از بازنگری ۱۶۹
- ۲- صلاحیت مخالفتان ۱۷۰
- ۳- صلاحیت موافقتان 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 ریاست‌جمهوری ۱۷۴
- ج - عزل رئیس‌جمهور ۱۷۴
- بند دوم: ریاست‌جمهوری** ۱۷۴
- الف - وظایف رئیس‌جمهور در مدیریت کل 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 شوراهای عالی کشور ۱۸۴
- ۱-۲-۱- 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- بن برپرست موقت برای وزارتخانه‌های بدون وزیر ۱۹۸
- ۵- اعلامی نشان‌های دولتی ۱۹۸
- بند سوم: وظایف و اختارات رئیس‌جمهور در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه ۱۹۹**
- الف - رئیس‌جمهور، نحوه مقننه ۱۹۹**
- ۱- امضای قوانین ۱۹۹
- ۲- همه‌پرسی ۲۰۲
- ۳- نصب و عزل وزیران و اعضاء نهاد 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 ۲۱۰
- تشخیص مصلحت نظام ۲۱۰

۲- تصویب آیین‌نامه و تصویب‌نامه (صلاحیت مقررات‌گذاری).....	۲۱۲
۱-۲- کلیات.....	۲۱۲
۱-۱-۲- تحلیل مفهومی.....	۲۱۲
۲-۱-۲- ماهیت آیین‌نامه‌ها.....	۲۱۳
۳-۱-۲- مبانی توجیهی صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری.....	۲۱۶
۴-۱-۲- سیر تحولات صلاحیت مقررات‌گذاری بعد از پیروزی	
انقلاب اسلامی.....	۲۱۷
۲-۲- دسته‌بندی و گونه‌شناسی آیین‌نامه‌ها.....	۲۲۱
۱-۲-۲- آیین‌نامه‌های غیرمستقل.....	۲۲۱
۲-۲-۲- آیین‌نامه‌های مستقل.....	۲۲۴
۳-۲- قلمرو موضوعی آیین‌نامه‌ها.....	۲۲۶
۱-۳-۲- انجام وظایف اداری (پلیس اداری، خدمت عمومی و خدمات	
عام‌المنفعه).....	۲۲۷
۲-۳-۲- تأمین اجرای قوانین.....	۲۳۰
۳-۳-۲- تنظیم سازمان‌های اداری.....	۲۳۱
۴-۳- حیطه‌های مقررات‌گذاری.....	۲۳۲
۱-۴-۲- آیین‌نامه‌های مبتنی بر صلاحیت انحصاری و اختصاصی دولت.....	۲۳۲
۲-۴-۲- آیین‌نامه‌های مبتنی بر صلاحیت عام.....	۲۳۲
۱- تصویب طرح دعاوی یا ارجاع به داوری.....	۲۳۲
۴- تصمیمات انضامی.....	۲۳۳
۵- حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی.....	۲۳۳
ب- وظایف و اختیارات ریاست.....	۲۳۳
۱- آیین‌نامه‌های وزارت.....	۲۳۳
۲- بخشنامه‌های وزارتی.....	۲۳۴
۱-۲- تحلیل مفهومی.....	۲۳۴
۲-۲- شرایط حقوقی بخشنامه‌های اداری.....	۲۳۵
۱-۲-۲- شرایط ماهوی.....	۲۳۵
۲-۲-۲- شرایط شکلی.....	۲۳۵
۳-۲- اوصاف حقوقی بخشنامه‌ها و آثار آنها.....	۲۳۵
گفتار سوم: محدودیت‌های حاکم بر صلاحیت مقررات‌گذاری دولت.....	۲۳۶
بند اول: محدودیت‌های حاکم بر اقدامات اداری.....	۲۳۶
بند دوم: محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات اداری.....	۲۳۶
الف- تصمیمات نوعی.....	۲۳۶
۱- خط‌مشی‌گذاری.....	۲۳۶
۲- قاعده‌گذاری.....	۲۳۶
۱-۲- قاعده‌گذاری تفویضی (قانونگذاری تفویضی اصل ۸۵).....	۲۳۷

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

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

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

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

۲۷۴.....	۲- اصل عدم تفویض اختیار قانونگذاری.....
۲۷۴.....	۳- اصل عدم صلاحیت.....
۲۷۵.....	۴- اصل حاکمیت قانون.....
۲۷۷.....	بند سوم: دلایل موافقتین صلاحیت رئیس جمهور و شورای عالی اداری.....
۲۷۷.....	الف - مبانی قانون اساسی.....
۲۸۱.....	ب - اصول حقوقی.....
۲۸۱.....	۱- اصل حاکمیت و برتری قانون اساسی.....
۲۸۲.....	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.....
۲۸۵.....	گفتار دوم: مطالعه موردی تغییر ساعت کار بانک‌ها.....
۲۸۵.....	بند اول: طرح مسئله و سابقه تاریخی.....
۲۹۰.....	بند دوم: تحلیل و توضیح مسئله.....
۲۹۰.....	الف - ذیل طرفداران صلاحیت مجلس شورای اسلامی.....
۲۹۱.....	ب - ذیل طرفداران صلاحیت قوه مجریه.....
۲۹۳.....	ج - روش‌شناسی و پیشنهادات.....
	گفتار سوم: مسئله معدنی اصلاح قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان
۲۹۴.....	مجلس شورای اسلامی.....
۲۹۴.....	بند اول: سابقه موضوع در قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان.....
۲۹۵.....	بند دوم: بررسی و تحلیل موضوع.....
۲۹۸.....	بند سوم: پیشنهاد.....
۲۹۸.....	جمع‌بندی فصل ششم.....
۳۰۱.....	برآمد.....
۳۰۷.....	منابع و مآخذ.....

پیشگفتار

قانون اساسی مجموعه‌ای از قواعد حقوقی برتر است که به عنوان 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 اساسی، تقوا 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، اساسی محسوب می‌گردد؛ تجربه تاریخی نشان از آن دارد که همواره این بحث محل تکرار آراء صاحب‌نظران و حقوقدانان و مورد اختلاف قوای مقننه و مجریه بوده است، به عنوان نمونه در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، شورای نگهبان پیرامون ایجاد اختیاراتی جهت هماهنگی نهادها با دولت، اعلام می‌دارد که مفهوم این سخن و به عبارتی ایجاد اختیارات، 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 آن جهت است که تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تاکنون بوده است. در سال‌های اخیر حد و تمیز 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 ۱۳۸۰ و متعاقب آن، نامه شماره ۴۷۶۵-۱/م مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۸ معظم‌له به شورای نگهبان، به برپایی کمیته بررسی 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

www.ketab.ir