

مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه
در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و
مقایسه آن با نظام حقوقی ایران

کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۱۰۵۸۴

دی ماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	بخش اول - دلایل وضع مقررات توسط دولت
۳	بخش دوم - نقش تقنینی قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه
۴	فصل اول - نقش تقنینی قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا
۹	فصل دوم - نقش تقنینی قوه مجریه در انگلیس
۱۳	فصل سوم - نقش تقنینی قوه مجریه در فرانسه
۲۰	بخش سوم - نقش تقنینی قوه مجریه در ایران
۲۸	نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ



مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران

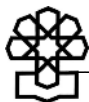
چکیده

با اینکه قوه مجریه با کارویژه اجرای قانون شکل گرفت، اما این قوه به لحاظ نظری جهت تعدیل قوا و به لحاظ عملی به دلیل تمایل درونی به توسعه روزافزون صلاحیت خود، دارای نقش تقنینی گردیده است. مطالعه تطبیقی کشورهای مختلف (آمریکا، انگلیس و فرانسه) که اولاً جزء کشورهای مهم و تأثیرگذار در جامعه بین‌الملل بوده و ثانیاً از نظام‌های حقوقی متفاوت باشند، ما را در نقد منطقی نقش تقنینی قوه مجریه کشورمان یاری می‌نماید. با نگاهی به تجربیات بشری در خصوص نقش تقنینی قوه مجریه پیشنهادهایی را ارائه می‌کنیم.

مقدمه

براساس اصل تفکیک قوا که از ارکان شکلی حاکمیت قانون به‌شمار می‌رود، کارکرد کلاسیک قوه مجریه اعمال و اجرای قانون مصوب پارلمان است. با وجود این نظام‌های حقوقی کشورها هر یک با توجه به شرایط تاریخی - اجتماعی خود به قوه مجریه حق تقنین را اعطا می‌نمایند به نحوی که سبب تضعیف حاکمیت مردم و حرکت به سوی دیکتاتوری نگردد. با گذر زمان شاهد آن هستیم که پارلمان‌ها رفته رفته از نقش تقنینی خود کاسته و این امر را به دولت‌ها واگذار می‌کنند و در عوض به نقش نظارتی خود می‌افزایند.

در این گزارش بر آن هستیم که با تبیین نقش تقنینی قوه مجریه در کشورهای آمریکا، انگلیس و فرانسه و مقایسه آنها با جمهوری اسلامی ایران، ضعف‌ها، کاستی‌ها و قوت‌های نظام حقوقی خود در این رابطه را بشناسیم، تا از این بررسی، راهکارهایی برای اصلاح نظام حقوقی کشورمان ارائه دهیم.



بخش اول - دلایل وضع مقررات توسط دولت

اکثر علمای حقوق فرانسه، اختیار وضع مقررات اداری را ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه می‌دانند. دولت مسئول اجرای امور عمومی است. در موارد فقد یا نقصان مقررات قانونی قوه مجریه حق وضع مقررات را دارد. اغلب این اختیار به موجب قوانین به مقامات اداری تفویض می‌شود. حتی در مواردی که قانون ساکت است باز دولت حق دارد مقرراتی را برای اجرای امور عمومی و تکالیف قانونی خود وضع کند.^۱

هرچند بنابر نظریه آن دسته از علمای حقوق اساسی که تفکیک قوا را پایه و اساس هرگونه حکومت آزاد و دمکراتیک می‌دانند، نمی‌توان قدرت وضع قانون را که مخصوص ارگان اصلی قانونگذاری یعنی پارلمان است به نهاد دیگری محول کرد، ولی بنا به دلایل و مصالح گوناگون، در پاره‌ای از امور، قوه مجریه به نحو محدود، مجاز برای این اقدام می‌باشد.

البته مقامات اجرایی تنها اختیار وضع مقرراتی را که قانونگذار دستور داده است، کسب نکرده‌اند، بلکه قوه مجریه می‌تواند مستقلاً آیین‌نامه‌هایی را که اصطلاحاً «آیین‌نامه مستقل» نامیده می‌شوند، نیز وضع کند.^۲

شاید بتوان علل زیر را از جمله علل مهم پیدایش مقررات دولتی و حق قوه مجریه در قانونگذاری دانست:^۳

الف) صلاحیت فنی قوه مجریه: برخی مقررات به داشتن صلاحیت‌های فنی خاصی نیازمندند. از آنجا که نمایندگان مجلس غالباً افراد سیاسی بوده و ممکن است در زمینه‌های تخصصی اطلاعات کافی نداشته باشند، تصویب این مقررات به قوه مجریه که افراد متخصص را در اختیار دارد واگذار می‌گردد.^۴ به علاوه قوه مجریه در تماس دائمی با مسائل اجرایی کشور است و از کارشناسان متعددی که در ارگان‌های مختلف آن انجام وظیفه می‌کنند، برخوردار است. وضع مقررات مختلف در امور شهری، حمل و نقل، بهداشت، مسکن و... توسط قوه مجریه بهتر و سریع‌تر از قوه مقننه خواهد بود.

ب) کثرت مقررات دولتی: نظر به اینکه تعداد آیین‌نامه‌ها بسیار زیاد است و در پی توسعه روزافزون سازمان‌های اداری، نیاز به وضع آیین‌نامه‌های جدید تشدید شده است و از سوی دیگر

۱. کریم سنجابی، حقوق اداری ایران، به کوشش عباس فرید، تهران، چاپ زهره، ۱۳۴۲-۱۳۴۳، ص ۲۶۴.

۲. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری (۲ - ۱)، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۴۹.

۳. محمد برزگر خسروی، مطالعه تطبیقی نظام نظارت بر مقررات دولتی در حقوق ایران قبل و بعد از انقلاب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۸، ص ۱۳.

۴. محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری ۱، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۶۲.



چون مجلس وقت کافی در اختیار ندارد، در اموری اینچنین جزئی و محدود اظهار نظر نمی‌کند، لذا قوه مجریه دارای صلاحیت وضع مقررات می‌شود.

ج) در اختیار داشتن ابزار حقوقی لازم: نظر به اینکه لازم است تا ادارات بتوانند به انجام وظایف خطیر خود که همانا رفع نیازهای عمومی است جامه عمل بپوشند و تکالیف خویش را انجام دهند، به مقامات بالای اداری اختیار وضع مقررات داده می‌شود. تحقق بخشیدن به حجم عظیم وظایف و تکالیف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی و... یکی از دلایل مهم تفویض حق قانونگذاری به قوه مجریه است.

د) کم‌اهمیت بودن برخی مقررات دولتی: از آنجا که بسیاری از موضوعات مورد توجه قوه مجریه از اهمیت چندانی برخوردار نیستند تا موضوع قوانین مجلس قانونگذاری قرار بگیرند، قوه مجریه خود اقدام به تصویب آیین‌نامه‌هایی در این زمینه‌ها می‌کند.

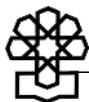
ه) اجرای آزمایشی قانون توسط آیین‌نامه: نظر به اینکه باید پیش از اجرای قانون، معایب آن در عمل مورد بررسی قرار گیرد، لذا بهتر است برخی مقررات، قبل از تصویب قطعی، به‌طور آزمایشی اجرا شوند تا اگر نقص و اشکالی دارند در عمل آشکار شود. مسلماً این وظیفه را آیین‌نامه بهتر از قانون انجام می‌دهد چون دولت به‌طور مستقیم و در عمل با اشکالات و موانع آن آشنا می‌گردد.

در این خصوص، تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶ اشعار می‌داشت: «وزارت داخله می‌تواند با تصویب هیئت وزیران تقسیمات داخلی کشور یا مراکز آنها یا حدود شهرستان‌ها را تغییر دهد و پس از آزمایش و رفع نواقص تقسیمات قطعی را برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی نماید».

بخش دوم - نقش تقنینی قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه

در این بخش اختیارات تقنینی قوه مجریه در کشورهای آمریکا، انگلیس و فرانسه به‌ترتیب مورد مطالعه قرار می‌گیرد. حوزه مداخلات دولت آمریکا در امر قانونگذاری از آن جهت دارای اهمیت است که نظام حکومتی این کشور، ریاستی می‌باشد. نظام ریاستی نظامی است معلول تفکیک مطلق قوا که در آن رئیس‌جمهور به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود و قوه مجریه ریاست عالی بر حکومت را دارد یعنی دارای اقتدارات و اختیارات فراوانی است. رئیس‌جمهور از یک‌سو نقش دوگانه رئیس کشور و رئیس هیئت دولت را ایفا می‌کند و از سوی دیگر از کلیت اختیارات قوه مجریه برخوردار است.^۱

۱. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز، انتشارات آیدین، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۱۳۰.



همچنین حوزه مداخلات دولت انگلیس در امر قانونگذاری از آن جهت دارای اهمیت است که نظام حکومتی این کشور، پارلمانی می‌باشد. نظام پارلمانی که محصول تاریخ سیاسی انگلیس است، نظامی است معلول تفکیک نسبی قوا که در آن رئیس‌جمهور به‌صورت غیرمستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود یعنی وی و کابینه منتخب پارلمان می‌باشند و در برابر پارلمان پاسخگو بوده و تحت نظارت شدید آن قرار دارند.^۱

ازسوی دیگر حوزه مداخلات دولت فرانسه در امر قانونگذاری از آن جهت دارای اهمیت است که نظام حکومتی این کشور، نظام مختلط^۲ یا نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی می‌باشد. نظام مختلط نظامی است که برخی از عناصر خود را از نظام ریاستی و برخی دیگر را از نظام پارلمانی برگرفته است، لذا هرکدام از دو قوه مجریه و مقننه در انجام وظایف قوه دیگر مشارکت داشته و به نوعی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^۳

لذا این سه کشور مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

فصل اول - نقش تقنینی قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا

دولت ایالات متحده آمریکا به‌موجب قانون اساسی و تفاسیر آن و نیز به‌موجب عرف، که نقش تأثیرگذاری در سیستم حقوقی کامن‌لا دارد، دارای اختیارات تقنینی فراوانی است که اهم این اختیارات به قرار زیر مورد مطالعه قرار می‌گیرد:

مبحث اول - حق وتوی تعلیقی: هامیلتن بر این عقیده است که این حق وتو دارای دو هدف است: یکی آنکه اقتداری به قوه مجریه داده شود تا قوه مقننه نتواند اختیارات او را سلب کند، دیگر آنکه در مواردی که ممکن است قوه مقننه به‌علت حضور عناصر دسیسه‌گری در میان آن، نفع عمومی را نادیده بگیرد؛ از تصویب قوانین نامناسب جلوگیری شود.^۴

طبق قانون اساسی آمریکا «هر طرح قانونی که به‌وسیله مجلس نمایندگان و سنا پذیرفته شده باشد، باید قبل از اینکه ارزش قانونی پیدا کند به‌نظر رئیس‌جمهور برسد. اگر رئیس‌جمهور با طرح موافق بود آن را توشیح خواهد کرد وگرنه آن را به‌ضمیمه ایرادات خود به مجلسی که طرح از آن ناشی شده است باز خواهد فرستاد. ... اگر طرح بعد از شور مجدد به اکثریت دوسوم اعضای مجلس به تصویب برسد، با ایرادات رئیس‌جمهور به مجلس دیگر فرستاده می‌شود. این مجلس نیز به همان ترتیب آن را بررسی می‌کند و اگر دوسوم اعضای آن تصویبش کردند طرح به‌صورت

۱. همان، ص ۳۲.

2. Regime Mixte

۳. همان، ص ۱۷۷.

۴. اف استون، نهادهای اساسی حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه دکتر صفایی، تهران، فرانکلین، ۱۳۵۰، ص ۶۸.



قانون در می‌آید» (بند «۲» بخش ۷ اصل یکم قانون اساسی آمریکا).

به موجب این اختیار رئیس‌جمهور می‌تواند چنانچه لازم تشخیص دهد قوانین مصوب کنگره را ظرف ۱۰ روز پس از دریافت آنها وتوی تعلیقی نماید، ولی چنانچه کنگره مصر باشد که در مصوبه خود تغییری ندهد، تنها زمانی می‌تواند وتوی رئیس‌جمهور را خنثی نماید که عین مصوبه را با اکثریت دوسوم آرا هریک از دو مجلس به تصویب برساند. در این صورت رئیس‌جمهور ناگزیر به توشیح و اجرای آن خواهد بود. استفاده از حق وتوی تعلیقی حدوداً در یک‌دهم از لوایح پیش می‌آید.^۱

به عنوان مثال فرانکلین روزولت در دوره ریاست‌جمهوری خود ۶۳۱ بار از حق وتو استفاده کرد و کنگره تنها در ۹ مورد توانست وتوی وی را خنثی کند. البته این امر در رژیم چندحزبی امری مشکل است. ریگان نیز در دوران ریاست‌جمهوری خود ۶۱ بار از وتو استفاده کرد و کنگره توانست هفت مورد از آن را خنثی کند.^۲

«هر طرح قانونی که در ظرف ده روز پس از تقدیم به رئیس‌جمهور، از طرف او برگردانده نشود ارزش قانونی پیدا می‌کند و مانند آن است که به توشیح وی رسیده باشد، مگر اینکه کنگره بر اثر تأخیر در تشکیل جلسه خود مانع بازگشت طرح شده باشد که در این مورد طرح به صورت قانون در نمی‌آید» (بند «۲» بخش ۷ اصل یکم قانون اساسی) مضمون این عبارت ما را به این نتیجه می‌رساند که «وتوی جیبی»^۳ وجود ندارد.^۴

مقصود از وتوی جیبی آن است که رئیس‌جمهور طرح مصوب مجلسین را در جیب بگذارد، بی‌آنکه نظر خود را نفیاً یا اثباتاً اعلام دارد، تا بدین وسیله از قانون شدن آن جلوگیری نماید. البته برخی مدعی وجود وتوی جیبی شده‌اند.^۵ به نظر می‌رسد برخی به اشتباه مهلت هشت روزه‌ای برای وتوی تعلیقی قائل شده‌اند.^۶

اختیار «حق وتوی تعلیقی»، رئیس‌جمهور آمریکا را دارای شأن نظارت بر قانونگذاری می‌نماید. به علاوه اهمیت عملی این اختیار بیشتر از اهمیت حقوقی آن است. به بیان دیگر، این روش بیش از آنچه به نظر می‌رسد تأثیرگذار است، زیرا که عملاً در جریان مذاکرات کنگره، رئیس‌جمهور با تهدید به استفاده از حق وتو، در سرنوشت مذاکرات اثر گذاشته و حتی برخی اصلاحات را در متن مورد مذاکره سبب می‌شود.^۷

۱. آندره تنگ، حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه دکتر صفایی، تهران، دانشگاه تهران، مؤسسه حقوق تطبیقی، ۱۳۵۸، ص ۵۴.

۲. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۰، ص ۲۴۷.

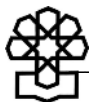
3. Pocket Veto

۴. اف استون، همان، ص ۶۸.

۵. محمد عالیخانی، حقوق اساسی، دوره‌های کارشناسی علوم سیاسی و حقوق قضایی، تهران، دستان، ۱۳۷۳، ص ۲۱۹.

۶. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۲۴۶.

7. Hamon, Francis et Michel Troper, 2003, Droit constitutionnel, Paris, L.G.D.J., 18 edition, p. 259.



مبحث دوم - درخواست رسیدگی قضایی: مطابق بند «۲» اصل ششم قانون اساسی آمریکا «این قانون اساسی ... بر کلیه قوانین این سرزمین حاکمیت دارد و تمام قضات هریک از ایالات متحده مکلف به رعایت آن هستند. ...»، قضات دیوان عالی مطابقت قوانین مصوب کنگره را با قانون اساسی فدرال کنترل و نظارت می‌نمایند.

نظارت قانون اساسی توسط دیوان به‌طور صریح در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. این اختیار را قضات دیوان عالی بعدها (از سال ۱۸۰۳) بر طبق تفسیری که از قانون اساسی انجام دادند، برای خود به رسمیت شناختند. این نظر به‌وسیله مارشال رئیس دیوان عالی وقت آمریکا در دعوی مربوری مدیسن رسماً اعلام گردید. رئیس‌جمهور آمریکا پس از توی تعلیقی و اصرار کنگره بر مصوبه خود، باید آن مصوبه را توشیح نماید، لکن می‌تواند با ذکر دلیل از دیوان عالی خواستار رسیدگی قضایی به آن مصوبه، به دلیل مغایرت قانون مصوب با قانون اساسی شود. البته دیوان عالی در تفسیر قانون اساسی به تفسیر تحت اللفظی اکتفا ننموده، روح قانون اساسی و تحولات اجتماعی - سیاسی را ملحوظ می‌دارد.^۱

مبحث سوم - پیشنهادات تقنینی قوه مجریه: رئیس‌جمهور آمریکا می‌تواند محرک قوه مقننه برای تقنین باشد. در واقع کنگره ماشین پیچیده‌ای است که باید چرخ‌های آن را به حرکت در آورد. از آنجا که رئیس‌جمهور حق دادن لایحه به کنگره را ندارد، اعضای حزب خود را وادار می‌کند که یک سلسله لوایح قانونی را که به‌وسیله دستگاه‌های اداری تهیه گشته و متضمن جزئیات برنامه او است، به مجالس قانونگذاری تقدیم کنند. اساساً وظیفه اعضای کمیسیون وابسته به حزب رئیس‌جمهور و رهبران حزب او در پارلمان آن است که در انجام اقدامات لازم برای تصویب لوایح پیشنهاد شده به‌وسیله سازمان‌های اداری مراقبت نمایند، لذا گاهی سازمان‌های اداری یا حتی رئیس‌جمهور دخالت کرده و کوشش می‌کنند فایده و نفع لایحه برای یک عضو کمیسیون تشریح گردد. گاهی به وی وعده می‌دهند و ممکن است استثنائاً او را تهدید کنند. اگر شخصیت مورد نظر مهم باشد ممکن است رئیس‌جمهور نامه‌ای برای وی بفرستد یا به وی تلفن نماید و یا حتی بعضاً رئیس‌جمهور به رئیس حزب دیگر صبحانه می‌دهد (صبحانه رئیس‌جمهور) و اگر لایحه به زحمتش بیارزد، رئیس‌جمهور در طی یک مصاحبه مطبوعاتی یا یک سخنرانی از آن دفاع خواهد کرد.

مطابق آمار، نسبت قوانینی که توسط رئیس‌جمهور پیشنهاد و به تصویب کنگره می‌رسد، ۵۰ درصد قوانین مصوب کنگره را تشکیل می‌دهد.^۲

مبحث چهارم - اختیار ارسال پیام: حیات سیاسی ملت در دست رئیس‌جمهور است. در آغاز

۱. رنه داوید، نظام‌های مهم معاصر، ترجمه دکتر صفایی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، چاپ اول، ۱۳۶۴، صص ۲۸۲ - ۲۸۴.

۲. آندره تنگ، همان، ص ۶۴.



دوره اجلاس سالیانه رئیس‌جمهور مکلف است پیامی درباره وضع فدراسیون به کنگره تقدیم دارد؛ همچنان که پیام‌های مختلف دیگر و لایحه بودجه را تقدیم می‌کند. وی عملاً به بیان وضع ملت اکتفا نمی‌کند، بلکه شرح می‌دهد که برای رفع کمبودهای کنونی و آینده چه باید کرد. بنابراین رئیس‌جمهور یک برنامه ریاستی عرضه می‌دارد. از طریق «پیام سالیانه» که حق شخصی رئیس‌جمهور است و عنوان «پیام درخصوص وضعیت اتحادیه» را دارد، وی در آغاز هر اجلاس پارلمانی توجه اعضای کنگره را به مواردی که تصویب قانون درخصوص آنها ضروری است جلب می‌نماید.

این اختیار هرچند که در سال ۱۷۸۷ بی‌اهمیت تلقی می‌شد، اما امروزه، با تلویزیون و رادیو، برنامه «گفتگوهای خودمانی» پرزیدنت روزولت، برنامه «بر آنها پیروز خواهیم شد» پرزیدنت ترومن و گزارش‌های کمتر آتشین پرزیدنت آیزنهاور؛ از نیرومندترین وسایل اقناع مخالفان به‌شمار می‌رود.^۱

امروزه این پیام از صورت ساده اولیه خود (قسمت سوم از اصل دوم قانون اساسی) فاصله گرفته و به وسیله‌ای برای ارتباط مستقیم رئیس‌جمهور با مردم تبدیل شده است. مهمترین پیام‌های ریاست‌جمهوری به کنگره، سه پیام سالیانه راجع به وضع ایالت متحده، بودجه و گزارش اقتصادی می‌باشد.^۲

مبحث پنجم - قانونگذاری توسط قوه مجریه: رئیس‌جمهور آمریکا در زمینه قانونگذاری، نظارت تامه بر اجرای قوانین دارد و برای رسیدن به این هدف «دستورهای اجرایی» صادر می‌کند. پس دارای قدرت نظامنامه‌ای است.^۳

گفتار اول - رئیس‌جمهور موتور محرکه کنگره: اگرچه رئیس‌جمهور در عمل قوه محرکه کنگره است، لکن منبع مستقیم حقوق به‌شمار نمی‌آید مگر درخصوص صدور دستورهای اجرایی^۴ نظیر تصویبنامه یا اعلامیه.^۵

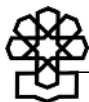
اعضای کابینه رئیس‌جمهور که منشی^۶ نامیده می‌شوند و نیز برخی کمیسیون‌های مستقل اداری، حق دارند مقرراتی تحت عنوان Rules and Regulation را وضع نمایند. این مقررات قابل تطبیق با آیین‌نامه می‌باشد.

۱. اف استون، همان، ص ۶۹.

۲. حمیدرضا ملک محمدی، سه نظام در یک نگاه: بررسی مقایسه‌ای حدود اختیارات و وظایف بالاترین مقام رسمی در ایران، فرانسه و آمریکا، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۲.

۳. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۶۸، ص ۵۷۷.

4. Executive order
5. Proclamation
6. Secretaire



در تمام این موارد، مواجهه با یک نوع مقررات درجه دوم و تبعی هستیم؛ مقرراتی که متمم قوانین کنگره هستند یا به‌منظور تأمین اجرای آنها وضع شده‌اند.

گفتار دوم - قانونگذاری تفویضی:^۱ قوانین کنگره آمریکا غالباً اختیارات وسیع قانونگذاری به قوه مجریه تفویض می‌نمودند. در زمان جنگ و دیگر مواقع بحرانی به قوه مجریه اختیارات وسیعی تفویض می‌گردد. البته حتی در شرایط عادی نیز به وزرا و مراجع اجرایی، اختیارات خاص تقنینی جهت تکمیل قوانین مصوب پارلمان تفویض می‌گردد. از سال ۱۹۲۱ به این سو، رئیس‌جمهور از حق ابتکار در زمینه «بودجه» برخوردار شده است و بودجه فدرال توسط وی با کمک دفتر بودجه تهیه و در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد.^۲ قانونگذاری تفویضی در آمریکا نسبت به انگلیس کمتر بوده است. مثلاً برنامه بودجه به دولت تفویض می‌شده است، اما در سال ۱۹۳۷ دیوان عالی آمریکا با صدور رأی تفویض اختیار تقنینی به دولت را مغایر قانون اساسی اعلام کرد. در واقع دیوان عالی آمریکا بر اختیار وضع آیین‌نامه نظارت دارد تا این اختیار به نوعی در قانونگذاری تفویضی تغییر جهت ندهد، زیرا که در این صورت نقش کنگره که صلاحیت اساسی آن تقنین می‌باشد، کمرنگ خواهد شد. این دیوان حتی در اوضاع و احوال بحرانی از شناختن چنین حقی برای رئیس‌جمهور سرباز زده و اصرار کرده است که «بحران، ایجاد اختیار نمی‌کند».^۳

مبحث ششم - تصویب موافقتنامه‌های اجرایی: مطابق قانون اساسی آمریکا، رئیس‌جمهور اختیار دارد با نظر و موافقت سنا معاهده منعقد سازد (بخش ۳ اصل دوم قانون اساسی). تصمیمات رئیس‌جمهور در امور بین‌الملل با کارشکنی سنا روبرو می‌گردید چنان‌که عهدنامه ورسای و میثاق جامعه ملل تصویب نگردید. رؤسای جمهور آمریکا برای خنثی کردن مخالفت‌های احتمالی سنا، معاهدات خود با کشورهای خارجی را تحت عنوان موافقتنامه اجرایی^۴ منعقد می‌ساختند، زیرا که این قبیل قراردادها عرفاً نوعی مقاوله‌نامه بین‌المللی محسوب شده و به دلیل اینکه صریحاً در قانون اساسی پیش‌بینی نشده‌اند، نیازی به تصویب مجلس سنا ندارد. این‌گونه قراردادها مورد تأیید دادگاه‌ها و دیوان عالی واقع شده‌اند.^۵

به‌طور مثال در زمان پرزیدنت روزولت، عضویت آمریکا در سازمان ملل متحد، یونسکو و صندوق بین‌المللی پول و برخی سازمان‌های دیگر، از طریق امضا و مبادله موافقتنامه‌های اجرایی صورت گرفت.

شایان ذکر است که چنانچه موافقتنامه اجرایی درصدد نسخ قانون خاصی برآید، کنگره

1. Delegated Legislation

2. Ardant, Philippe, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, L.G.D.J., 12 edition, 2003, p.231.

3. Gicquel, Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Monchrestien, 19 Edition, 2003, p. 269.

4. Executive Agreements

۵. اف استون، همان، ص ۶۲.



می‌تواند قانون جدیدی را تصویب و به‌موجب آن موافقتنامه اجرایی زیربسط را نسخ نموده و مانع ورود آن به حیطه حقوق داخلی شود. در سال ۱۹۷۲ قانون موسوم به "Case Act" مقرر کرد که: «از این پس کلیه موافقتنامه‌های بین‌المللی غیر از معاهداتی که توسط ایالات متحده منعقد می‌شوند ۶۰ روز پس از تسلیم آنها به کنگره قابل اجرا خواهند بود».

اصلاحیه سال ۱۹۷۷ مقرر کرد که رویه تصویب شده در قانون موسوم به "Case Act" نسبت به موافقتنامه‌هایی که توسط کلیه بخش‌ها و یا نمایندگی‌های دولت ایالات متحده منعقد شده است، اعمال می‌شود. در سال ۱۹۷۸ اصلاحیه مذکور موافقتنامه‌های شفاهی را نیز مانند موافقتنامه‌های کتبی دربر گرفت.^۱

مبحث هفتم - اثرگذاری بر کنگره با تعیین رئیس سنا: سنا به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور آمریکا اداره می‌شود. وی سخنگو^۲ نامیده می‌شود که طریقه ریاست وی بر جلسات بحث و مذاکره سنا ممکن است در نتیجه حاصله تأثیر داشته باشد، بدین صورت که: قبل از اینکه یک لایحه به شور گذاشته شود، رئیس سنا می‌تواند آن را به هر کمیسیونی که می‌خواهد ارسال کند. سرنوشت لایحه قانونی بسته به نظر این کمیسیون‌هاست. آنها می‌توانند لایحه را بایگانی نمایند تا از طرح آن در صحن مجلس جلوگیری نمایند.

با وجود این، در سنای آمریکا، افراد به نحوی در کمیسیون‌ها عضویت می‌یابند که با نحوه حضور احزاب در کل سنا متناسب باشد. یعنی نوع انتخاب افراد در کمیسیون‌ها بیانگر نحوه ترکیب کلی سنا نیز می‌باشد، لذا کمیسیون‌ها نمونه کوچک شده سنا هستند. به‌علاوه سابقه نمایندگان نقش بسزایی در عضویت و حتی ریاست بر کمیسیون‌ها دارد.^۳

فصل دوم - نقش تقنینی قوه مجریه در انگلیس

قوه مجریه انگلیس دارای اختیاراتی است که به‌موجب آن می‌تواند دارای نقش تقنینی بسزایی در نظام حقوقی آن کشور باشد. این نقش را تحت سه مبحث مورد بررسی قرار می‌دهیم:

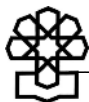
مبحث اول - اختیارات وسیع تقنینی تفویض شده: کشور انگلستان نه تنها فاقد یک تفکیک قوای روشن در بین نهادهای اجرایی و تقنینی است، بلکه تعادل قوا را نیز که معرف قانون اساسی سنتی قرون هجدهم و نوزدهم بود از دست داده است.

صرفنظر از بخش قضایی، یک تمایز روشن در بین قوا در انگلستان موجود نیست. قوه مجریه

۱. ریکا ام.ام. والاس، حقوق بین‌الملل، ترجمه سیدقاسم زمانی، همکار ترجمه مهناز بهراملو، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۲، صص ۶۱ - ۶۲.

2. Speaker

۳. آندره تنگ، همان، صص ۵۰ و ۵۱.



به‌طور کامل از قوه مقننه مستقل نمی‌باشد و اکنون به‌طور معمول می‌تواند بر قوه مقننه نظارت کند،^۱ اما در هر صورت برای تصویب قواعد عمومی باید از پارلمان استفاده نماید. حتی اگر دولت بر برنامه پارلمان نظارت کند و بتواند تصویب مقررات دلخواه را تضمین کرده و مانع تلاش نمایندگان غیرعضو کابینه برای ارائه لایحه‌ای جدید شود؛ روند تصویب قوانین در پارلمان، عمل تقنین را منوط به انجام مذاکرات عمومی می‌کند و امکان انجام اصلاحات را بر اثر فشار افراد مربوطه و گروه‌های ذینفع فراهم می‌آورد. رئیس‌جمهور با درخواست انحلال پارلمان از پادشاه بر مجلس نافرمان نظارت می‌کند. قوانین پارلمان در انگلستان مانند کنگره آمریکا غالباً اختیارات وسیعی برای تقنین به قوه مجریه تفویض می‌نمایند.^۲

پارلمان انگلستان نه تنها استثنائاً در زمان جنگ و دیگر مواقع بحرانی اختیارات وسیعی به قوه مجریه تفویض می‌کند، حتی در شرایط عادی هم به وزرا و مراجع اجرایی، اختیارات خاص تقنینی جهت تکمیل قوانین مصوب پارلمان تفویض می‌کند. حتی ممکن است پارلمان به وزرا اختیاراتی جهت وضع مقررات اصلاح‌کننده قوانین مصوب خود را اعطا کند، که برخی اوقات به‌عنوان «شرایط هنری هشتم» شناخته می‌شود. قانونگذاری تفویضی، تفکیک قوای مطلق بین وظایف تقنینی و اجرایی را نقض می‌کند. با این‌همه آنچه مهم است این است که مقرراتی برای نظارت دقیق بر قانونگذاری تفویضی توسط پارلمان وجود دارد.^۳

مقررات وضع شده توسط وزرا معمولاً مشروط به اعلام نظر یکی از دو مجلس پارلمان می‌باشد، اما در برخی اوقات باید توسط قطعنامه‌های مثبت هر دو مجلس به تأیید برسد. علاوه بر این دادگاه‌ها می‌توانند مصوبات را مورد تجدیدنظر قرار دهند. ضمن اینکه در مجلس اعیان «کمیته نظارت بر اختیارات تفویضی» مقررات دولتی خلاف قانون را رد می‌کند. برخی آنچه را که در انگلستان قانونگذاری تفویضی نامیده می‌شود، در ایران تحت عنوان «آیین‌نامه و تصویب‌نامه» در حد معمول‌تری مرسوم می‌دانند.^۴ درخصوص اعتبار مقررات ناشی از قانونگذاری تفویضی باید به مبنای تفویض اعتبار توجه کرد. اگر مبنای تفویض، تکمیل و یا اصلاح قوانین باشد، مقررات ناشی از تفویض در حکم قانون است و باید با اصول حقوقی کاملاً مغایرت نداشته باشد. اگر مبنای تفویض، اجرای قانون باشد، مقررات ناشی از تفویض اعتبار آیین‌نامه‌ای دارد و پایین‌تر از قانون است.

مبحث دوم - اجرای اختیارات ویژه پادشاه: بسیاری از تصمیمات اجرایی به‌جای اینکه براساس اختیارات قانونی اتخاذ شود، براساس کاملاً لاتخاذ می‌گردد. این تصمیمات به‌عنوان

۱. جعفر بوشهری، حقوق اساسی، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۲۹۰.

۲. اریک بارنت، مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه دکتر کدخدایی، تهران، میزان، ۱۳۸۲، ص ۵۷.

۳. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، همان، ص ۶۹.

۴. محمد عالیخانی، همان، ص ۳۳۶.



اختیارات ویژه شناخته می‌شوند که اختصاص به پادشاه دارند.

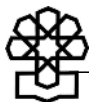
از نظر تاریخی این اختیارات دارای اهمیت زیادی است، چون که شاه آنها را بدون توسل به پارلمان به کار می‌برد. این اختیارات شامل بعضی اختیارات مهم سیاسی مانند انتخاب نخست‌وزیر، انتصاب و عزل وزرا، اختیار اعطای اشراف‌زادگی جدید، اختیار انحلال پارلمان قبل از انقضای دوره پنج‌ساله مقرر شده به وسیله قانون، صدور فرمان انعقاد و اختتام اجلاس‌های پارلمان و دعوت از آن برای تشکیل اجلاس فوق‌العاده، سخنرانی در مراسم افتتاحیه پارلمان (این سخنرانی برنامه تقنینی پارلمان را تشکیل می‌دهد)، حق ابتکار و پیشنهاد قانون، انتصاب مجلس لردان و توشیح قوانین مصوب پارلمان می‌گردد. اختیارات ویژه به طور مشخص در اقدامات مربوط به امور خارجه نمود پیدا می‌کند. تقریباً در تمام موارد فوق‌الذکر، به حکم عرف ملکه در هنگام اتخاذ تصمیم براساس نظرات وزرایش عمل می‌کند. حتی در مورد سخنرانی افتتاحیه ملکه در پارلمان، متن سخنرانی را نخست‌وزیر تهیه می‌نماید و پادشاه فقط آن را قرائت می‌کند. دیگر اختیارات ویژه سیاسی مهم مربوط به انتصاب وزیر و انحلال مجلس به طور وسیعی تحت نفوذ حاکمیت عرف می‌باشند، بنابراین براساس قانون اساسی تصمیمات اتخاذ شده براساس اختیارات ویژه در واقع به وسیله وزرا اتخاذ می‌شوند.^۱

قسمت اعظم اختیارات پادشاه مطابق با قانون اساسی بر پایه توصیه وزرا مخصوصاً نخست‌وزیر باید اجرا گردد. در شرایط عادی پادشاه براساس یک عرف ملزم به قبول توصیه نخست‌وزیر برای انحلال پارلمان جهت انتخابات عمومی می‌باشد. نخست‌وزیر به منظور تحمیل نظاماتی بر نمایندگان غیرعضو دولت که ممکن است علیه دولت رأی دهند، تهدید به انحلال پارلمان می‌کند. رئیس قوه مجریه بدین طریق می‌تواند بر مجلس نافرمان نظارت کند. عرف قانون اساسی به نخست‌وزیر انگلستان اختیارات مستقل زیادی برای انتخاب زمان مناسب انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات به وی می‌دهد. یک محدودیت پنج‌ساله قانونی راجع به طول دوره پارلمان وجود دارد، اما محدودیت زمانی راجع به انحلال پیش از موعد آن وجود ندارد. اساساً نخست‌وزیر زمانی از اختیار انحلال پارلمان استفاده می‌کند که احتمال سقوط کابینه وجود دارد و یا اینکه شورشی درون حزب اکثریت در حال شکل‌گیری است، اما در اکثر اوقات از این اختیار در ماه‌های پایانی دوره قانونگذاری استفاده می‌شود تا زمان انتخابات که مؤثر در نتیجه آن است، توسط نخست‌وزیر تعیین شود.^۲

عرف قانون اساسی همیشه به طور قطعی ملکه را برای رضایت دادن به درخواست انحلال

۱. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، همان، ص ۶۲.

۲. همان، ص ۶۷.



پارلمان ملزم می‌کند مگر آنکه این درخواست آشکارا مخالف منافع ملی باشد.^۱

مبحث سوم - نقش احزاب و انضباط حزبی: در نظام سیاسی انگلستان نباید دولت^۲ و کابینه^۳ را با هم اشتباه کرد. دولت شامل همه اشخاصی است که همبستگی حزبی دارند و در برابر پارلمان مسئول سیاست اکثریت حاکم می‌باشند.^۴ دولت دارای سه سطح است: کابینه در بالاترین سطح قرار دارد. در مرحله بعد، وزرایی که عضو کابینه نیستند، ولی مسئولیت وزارتخانه‌ای را برعهده دارند و در مرتبه آخر دبیران دولت قرار می‌گیرند که اولین تجارب دولتی خود را پشت سر می‌گذارند.^۵ در انگلستان کابینه به تدریج آنچنان اقتدارات وسیع و متنوعی کسب کرده است که می‌توان گفت هم قوه مقننه و هم قوه مجریه را تحت کنترل خود دارد. کابینه تحت اقتدار نخست‌وزیر تمام اختیارات را اعمال می‌کند، زیرا از سویی پادشاه فقط سلطنت می‌کند و از سوی دیگر، مجلس عوام در اختیار اکثریت متعلق به کابینه است، لذا برخی در مورد نظام سیاسی انگلیس از «دیکتاتوری کابینه» سخن به میان آورده‌اند.^۶

سفت و سخت بودن انضباط حزبی و نقشی که ناظم حزب^۷ در داخل و خارج پارلمان ایفا می‌کند، موجب اطاعت کورکورانه نمایندگان مجلس از دستورات رهبری حزب یعنی نخست‌وزیر شده است.

نخست‌وزیر و همکاران کابینه‌ای وی که تعداد آنها از بیست نفر تجاوز نمی‌کند، لوایح قانونی را به میل و اراده خود تهیه و به پارلمان ارائه می‌کنند.

نخست‌وزیر وقت بحث و انتقاد را در پارلمان زمانبندی می‌کند و فرصت انتقاد را از مخالفان می‌گیرد و تحت این شرایط لوایح را به تصویب می‌رساند. نخست‌وزیر انضباط شدید حزبی را به وسیله ناظم حزب بر اعضای پارلمان که عضو حزب او هستند، اعمال می‌کند.

با توجه به این نکات - تعیین وقت تشکیل جلسات پارلمان، تهیه و تقدیم لوایح، تعیین دستور جلسه و تعیین مدت زمانی که برای بحث در اطراف هر لایحه باید صرف شود - روشن می‌گردد که کابینه به تدریج تا چه حدی سلطه خود را بر پارلمان و اداره جلسات آن تثبیت کرده است.

۱. اریک بارنت، همان، ص ۱۵۴.

2. Government

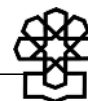
3. Cabinet

4. Gicquel, op.cit, p. 217

5. Pactet, Institutions politiques, droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2003, p. 172.

6. Janneau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Dalloz, 5 Edition, 1978, p. 286.

7. whip



فصل سوم - نقش تقنینی قوه مجریه در فرانسه

ترتیب سلسله‌مراتب قوانین در فرانسه به این صورت است که قانون اساسی در رأس قرار داشته و پس از آن «قوانین ارگانیک»^۱ قرار می‌گیرد. این قوانین، قوانینی هستند که قانون اساسی به صراحت مجلس را مکلف به تصویب آنها کرده است و تشریفات خاصی را برای تصویب آنها در نظر گرفته است. شورای قانون اساسی، نهاد ناظر بر کنترل مطابقت قوانین با قانون اساسی، به‌طور خودکار قوانین ارگانیک را از لحاظ عدم مغایرت با «پیکره قانون اساسی» بررسی می‌کند. در رتبه پس از قوانین ارگانیک، آیین‌نامه داخلی مجلسین، قوانین عادی و مقررات وجود دارد که قوانین عادی به نحوی بالاتر از مقررات قرار می‌گیرد و البته حوزه صلاحیت هر یک از آن دو و مرجع تصویب آنها متفاوت است.

شاید بتوان گفت که دولت فرانسه نسبت به دولت آمریکا دارای قدرت تقنینی کمتری است، ولی با این همه قوه مجریه فرانسه به روش‌های زیر می‌تواند در قانونگذاری نقش بسزایی ایفا کند:

مبحث اول - حق ابتکار و پیشنهاد قانون: نخست‌وزیر و نمایندگان مجلسین هر یک از حق

ابتکار و پیشنهاد قانون برخوردار هستند. پیشنهاد نخست‌وزیر که لایحه^۲ نامیده می‌شود، پس از کسب نظر شورای دولتی،^۳ در شورای وزیران طرح و درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود و سپس به دبیرخانه یکی از مجلسین تقدیم می‌گردد به استثنای لوایح مالی، یعنی لوایح مربوط به بودجه و مالیات‌ها که الزاماً باید به مجلس ملی تسلیم شوند.

اگرچه تعیین دستور جلسه مجلس از اختیارات هیئت‌رئیس‌ه هر یک از دو مجلس است، اما به موجب اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی اولویت با لوایح تقدیمی دولت خواهد بود؛ ثانیاً مبنای مذاکرات مجلسی که لایحه به آن تقدیم شده است، متن پیشنهادی دولت است و نه متنی که در کمیسیون مربوط پس از اصلاح تنظیم گردیده است (اصل چهل‌ودوم قانون اساسی)، ثالثاً اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد که پس از شروع مذاکرات در جلسه علنی مجلس، دولت می‌تواند با هرگونه پیشنهاد اصلاحی که قبلاً به کمیسیون مربوط ارائه نشده است مخالفت نماید.

مبحث دوم - حق وضع مقررات دولتی: براساس اصل سی‌وچهارم قانون اساسی فرانسه که

اشعار می‌دارد: «قوانین توسط پارلمان تصویب می‌شوند...». و نیز براساس اصل سی‌وهفتم قانون اساسی فرانسه که اشعار می‌دارد: «موضوعاتی که در حوزه تقنینی موضوع اصل سی‌وچهارم نیستند، مقررات نامیده می‌شوند». می‌توان نتیجه گرفت که ملاک تمییز قانون از مقررات در درجه اول یک ملاک شکلی است به عبارت دیگر آنچه مصوبه مجلس است، قانون و آنچه مصوبه

1. Loi Organique
2. Projet de loi
3. Conseil d'Etat



غیرمجلس است، مقررات می‌باشد و در درجه دوم، ملاک تمییز قانون از مقررات ملاک ماهوی است. به بیان دیگر، تنها موضوعات مصرح در اصل سی‌وچهارم قانون اساسی فرانسه در حیطه صلاحیت تقنینی مجلس است، بنابراین موضوعاتی که در حیطه اصل سی‌وچهارم - یعنی قانون^۱ - نیست، در شمول مقررات^۲ قرار دارد. همچنین صلاحیت تقنینی مجلس در اصل سی‌وچهارم به نحو انحصاری احصا گشته است، لذا پارلمان خارج از این حدود، صلاحیت تقنینی ندارد. رئیس‌جمهور ملزم به توشیح قوانین ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ آن می‌باشد.^۳

با اینکه به‌طور سنتی قلمرو قانون نامحدود و پارلمان از صلاحیت عام برخوردار بود، اما اصل سی‌وچهارم قانون اساسی ۱۹۵۸ به بیان موضوعات در حیطه صلاحیت انحصاری پارلمان می‌پردازد. این اصل شامل دو بخش است:

«الف) موضوعات مربوط به موارد ذیل توسط قانون **به صورت تفصیلی** مقرر می‌گردد: حقوق مدنی و تضمینات اساسی اعطا شده به شهروندان به‌منظور 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 مجازات‌هایی که بر آنها اعمال می‌شود، آیین دادرسی کیفری، عفو و بخشودگی، ایجاد سلسله‌مراتب جدید دادگاه‌ها و نظامنامه قضات، مأخذ، میزان و نحوه اخذ مالیات‌ها و نظام ضرب سکه و چاپ اسکناس، نظام انتخابات مجالس پارلمانی (ملی) و مجالس محلی، تأسیس انواع مؤسسات عمومی، تضمینات اساسی شناخته شده به نفع کارمندان کشوری و لشکری دولت، ملی نمودن مؤسسات و انتقال مالکیت آنها از بخش عمومی به بخش خصوصی.

ب) قانون، **اصول کلی و اساسی** مربوط به امور ذیل را مشخص می‌نماید و تعیین جزئیات و تنظیم احکام تفصیلی آنها در چارچوب اصول مقرر به‌وسیله قانون در صلاحیت دولت است: امور تشکیلاتی و سازماندهی کلی دفاع ملی، اداره آزاد واحدهای محلی، صلاحیت‌ها و منابع آنها، آموزش، نظام مالکیت، حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجاری، حقوق کار، حقوق اتحادیه‌های صنفی و تأمین اجتماعی».

علاوه‌بر موارد فوق، این اصل اشعار می‌دارد که پارلمان قوانین مالی، درآمدها و هزینه‌های دولت را تحت شرایطی که در قانون بنیادین پیش‌بینی شده است مشخص می‌نماید و قوانین برنامه، اهداف و خط‌مشی اقدامات اقتصادی و اجتماعی دولت را تعیین می‌کند. مفاد این اصل توسط یک

1. Loi

2. Reglement

۳. کاترین الیوت و کاترین ورنون، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۸۲، ص ۴۹.



قانون بنیادین به‌طور دقیق تعیین و تکمیل می‌گردد.

مصوبات پارلمان توسط دولت به اجرا در می‌آیند و این امکان وجود دارد که از طریق «قانونگذاری درجه دوم»^۱ و به‌منظور تسهیل اجرایشان، تکمیل شوند. بخش اعظم این قانونگذاری درجه دوم تحت مسئولیت منحصر نخست‌وزیر است هرچند که او در عمل با وزرای مسئول نیز مشورت می‌کند. نظامنامه‌های عادی^۲ که توسط رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر تهیه می‌شوند، «فرمان»^۳ نام دارند. درخصوص وضع مقررات دولتی، موضوعات کم‌اهمیت خارج از شمول ماده (۳۴) قانون اساسی، در اختیار انحصاری نخست‌وزیر است ولی موضوعات مهم باید در کابینه بررسی شود (اصل بیست‌ویکم قانون اساسی فرانسه). نظامنامه‌هایی که توسط مراجع تالی مانند وزرا، شهرداران و مشاوران محلی تنظیم می‌شوند به «دستورالعمل»^۴ مشهورند. از اختیارات رئیس‌جمهور، تأیید و امضای آیین‌نامه‌ها و مقررات صادره از سوی دولت است (اصل سیزدهم قانون اساسی فرانسه).

از سوی دیگر «فرمان‌های عادی»^۵ که توسط دولت بررسی نشده‌اند به امضای رئیس‌جمهور نیاز ندارد. زمانی که رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از حزب واحدی باشند، رئیس‌جمهور فرمان‌هایی را تهیه می‌کند که صرفاً به تأیید نخست‌وزیر نیاز دارند و نخست‌وزیر با صرف‌نظر کردن از حق بررسی فرمان توسط دولت، فقط نظر شخصی خودش را اعمال می‌کند، به این فرمان‌ها، «فرمان عادی» می‌گویند.

از آنجا که آیین‌نامه‌ها باید به تصویب مجدد نخست‌وزیر برسند، به‌نظر می‌رسد بهترین دیدگاه این است که اگر رئیس‌جمهور از امضای آیین‌نامه امتناع ورزد، برخلاف قانون اساسی عمل کرده است.^۶

همچنان‌که شورای قانون اساسی بر مطابقت قانون با قانون اساسی نظارت دارد، دادگاه‌های اداری نیز مطابقت مقررات با قانون اساسی را تحت کنترل دارند. برخلاف قوانین مصوب پارلمان، شهروندان درخصوص نظامنامه‌ها می‌توانند رسیدگی قضایی دادگاه‌ها را درخواست کنند. به‌علاوه، در صورتی‌که در جریان رسیدگی در یک دادگاه، مقرراتی علیه اشخاص مورد استناد قرار گیرد،

۱. قانونگذاری درجه دوم که همان وضع مقررات دولتی می‌باشد، به دو صورت انجام می‌گیرد: گاه به‌موجب تفویض قانونگذاری مجلس به دولت (مانند اصل هشتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درخصوص تصویب دائمی اساسنامه مؤسسات دولتی) و گاه به‌موجب حق وضع مقررات مستقل که باید مغایر قوانین نباشد (مانند اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری).

2. Ordinary Regulation
3. Decret
4. (arêtes) orders
5. Routine Decrets

۶. کاترین الیوت و کاترین ورنون، همان، ص ۴۹.



آنها می‌توانند دفاع غیرقانونی بودن مقررات را مطرح کنند.

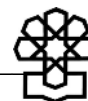
مبحث سوم - قانون‌زدایی: اگرچه از سیاق اصل سی‌وچهارم قانون اساسی حصری بودن صلاحیت‌های پارلمان کاملاً قابل استنباط است، اما اصل سی‌وهفتم برای رفع هرگونه ابهام مقرر کرده که جز آنچه در اصل سی‌وچهارم آمده است، بقیه موارد در قلمرو آیین‌نامه قرار دارد و قوه مجریه می‌تواند درخصوص آنها مقررات وضع کند. سپس از این مرحله نیز فراتر رفته و تصریح کرده که متون قانونی سابق اگر به این موارد (مقررات) مربوط باشند به‌وسیله تصویب‌نامه قابل تغییر و اصلاح خواهند بود؛ منظور این است که مصوبات قوه مقننه را در دوران جمهوری چهارم، اگر از اختیارات پارلمان جمهوری پنجم خارج باشند، می‌توان با تصویب‌نامه شورای وزیران نسخ یا اصلاح کرد.^۱ اصل سی‌وهفتم قانون اساسی تنها ناظر به آینده نیست به عبارت دیگر اگر در حوزه موضوعات مشمول اصل سی‌وهفتم، قانونی وجود پیدا کرده باشد دولت می‌تواند با مشورت شورای دولتی با صدور فرمان، آن قانون را تغییر دهد که به این امر قانون‌زدایی گفته می‌شود (ذیل اصل سی‌وهفتم قانون اساسی فرانسه).

مبحث چهارم - نظارت بر عدم تجاوز پارلمان از حوزه صلاحیت خود: در صورت تجاوز پارلمان از حوزه صلاحیت خود (تصویب قانونی خارج از صلاحیت محدود به اصل سی‌وچهارم)، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر حق دارند آن مصوبه را به دلیل عدم مطابقت با قانون اساسی برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهند (بند «۲») اصل شصت‌ویکم قانون اساسی فرانسه). چنانچه در جریان رسیدگی پارلمان، معلوم شود که یک لایحه یا اصلاحیه پیشنهادی در حوزه تقنینی قرار ندارد و یا با تفویض اختیار موضوع اصل سی‌وهشتم مغایر است، دولت می‌تواند «خارج از دستور بودن» آن را اعلام کند (اصل چهل‌ویکم قانون اساسی فرانسه).

با توجه به تقسیم مصوبات مجلس به قوانین ارگانیک که به صورت خودکار برای شورای قانون اساسی ارجاع می‌گردد، و قوانین عادی که تنها با درخواست برای شورای قانون اساسی ارسال می‌شوند (اصل شصت‌ویکم)، تا درخصوص مطابقت یا عدم مطابقت مصوبه مجلس با پیکره قانون اساسی اعمال نظارت نماید، این خطر وجود دارد که دولت در صورت داشتن اکثریت در مجلس، تبانی کرده و با همکاری هم‌حزبی‌هایش در مجلس اقدام به تصویب قوانین عادی مغایر قانون اساسی کند. شاید گفته شود که در این صورت همچنان امکان اعمال نظارت توسط شورای دولتی فرانسه وجود دارد، لکن واضح است که شورای دولتی یک نهاد وابسته به دولت است که طبعاً با لحاظ منافع دولت به شکایات علیه این‌گونه قوانین رسیدگی می‌نماید.

مبحث پنجم - حق درخواست بازنگری در مصوبه مجلس از پارلمان: رئیس‌جمهور می‌تواند

۱. جعفر بوشهری، همان، ص ۲۱۶.



قبل از انقضای این مهلت، از پارلمان بخواهد که شور دیگری نسبت به قانون جدید یا نسبت به برخی مواد آن به عمل آورد و پارلمان مکلف به قبول درخواست است.^۱

مبحث ششم - حق درخواست گشایش و پایان اجلاس‌های فوق‌العاده پارلمان:

اجلاس‌های فوق‌العاده پارلمان با فرمان رئیس‌جمهور و بنا به درخواست نخست‌وزیر یا اکثریت اعضای مجلس ملی گشایش و پایان می‌یابد (اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی).

مبحث هفتم - حق ارسال پیام: رئیس‌جمهور از حق ارسال پیام به پارلمان برخوردار است؛

طبق اصل هجدهم وی از طریق ارسال پیام با پارلمان ارتباط برقرار می‌کند و پارلمان را در جریان موازین خاصی که به اقتضای اوضاع و احوال و در اجرای اصل شانزدهم قانون اساسی باید اتخاذ کردند، قرار می‌دهد.

مبحث هشتم - حق قانونگذاری تفویضی: براساس اصل سی‌وهشتم قانون اساسی فرانسه

دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌هایش از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود، از طریق «آیین‌نامه»^۲ تصمیماتی اتخاذ کند که اصولاً در حکم قانون هستند، با اینکه آنها به‌طور معمول در حیطه تقنینی قرار می‌گیرند، بدون اینکه ترتیب معمول برای تصویب قوانین در موردشان رعایت شود. این نوع قوانین پس از أخذ نظر شورای دولتی توسط شورای وزیران اتخاذ شده و پس از انتشار قدرت اجرایی پیدا می‌کنند.

بدین ترتیب، پارلمان می‌تواند یک قانون معطی اختیار را تصویب کند که به دولت اجازه می‌دهد درخصوص یک موضوع مشخص که به‌طور معمول در حیطه قانونگذاری است برای مدت محدودی آیین‌نامه‌هایی را به تصویب برساند.

این قانون معطی اختیار باید به‌طور نسبتاً مشروح، نوع طرح‌ها و تمهیداتی را که می‌توانند اتخاذ شوند مشخص کند.^۳ «قانون معطی اختیار»،^۴ مشتمل بر دو مهلت زمانی پی‌درپی است. ابتدا قانون مزبور مهلتی را تعیین می‌کند که در خلال آن دولت مجاز است آیین‌نامه را تصویب کند. در مرحله دوم مهلت طولانی‌تری را برای دولت مقرر است تا لایحه یا طرحی را برای أخذ تأییدیه آیین‌نامه‌هایی که به تصویب می‌رساند، تسلیم کند. دولت باید پیش از سپری شدن مهلت مقرر، برای تصویب نهایی، آیین‌نامه را به پارلمان تقدیم نماید در غیر این صورت و با خاتمه مهلت مزبور خودبه‌خود ملغی‌الاثراً خواهد شد.^۵

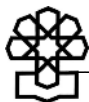
۱. حسن حسنی، مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹، ص ۱۰۷.

2. Ordonnances

۳. تصمیم شماره ۷۲ تا ۷۶ مورخ ۱۲ ژانویه ۱۹۷۷ شورای قانون اساسی فرانسه.

4. Loi d'habilitation

۵. حسن حسنی، همان، ص ۱۱۲.



علاوه بر آنچه که در اصل سی و هشتم قانون اساسی فرانسه اشاره شد، سه نوع آیین‌نامه دیگر به شرح زیر وجود دارند:

الف) اصل نود و دوم قانون اساسی سال ۱۹۵۸ برای تهیه «ترتیبات قانونی لازم به منظور تأسیس و ایجاد نهادهایی که برای حمایت ملت، حمایت از شهروندان و پاسداری از آزادی» لازم و ضروری تشخیص داده می‌شوند، پیش‌بینی‌هایی صورت داده بود. قرار بر این بود که مقررات، اعتباری همسنگ با قوانین پارلمان داشته باشند و بدین منظور مقرر شده بود که خلأ موجود در قدرت تقنینی را در دوران انتقالی پر کنند. با بلااستفاده شدن اصل نود و دوم، این اصل با اصلاح قانون اساسی که از طریق قانون ۴ آگوست ۱۹۹۵ عملی شد، منسوخ گردید. هرچند متونی که این اصل در آنها به کار رفته، همچنان به عنوان یک مبنای حقوقی معتبر باقی مانده‌اند.

ب) آیین‌نامه‌هایی وجود دارند که به بودجه و قوانین مالی تأمین اجتماعی مربوط هستند. اگر پارلمان در مدت زمان معین شده به لایحه پیشنهادی رأی مثبت ندهد، می‌توان به مقررات مندرج در طرح، در قالب یک آیین‌نامه قدرت و اعتبار بخشید.

ج) ژنرال دوگل در تاریخ ۸ آوریل ۱۹۶۲ یک همه‌پرسی برگزار کرد تا اجازه تهیه آیین‌نامه‌هایی را برای حل و فصل مسئله الجزایر به دست آورد. شورای دولتی که مایل به کنترل مشروعیت آنها بود رأی داد که آیین‌نامه‌های مذکور ماهیت مقرراتی^۱ دارند. در نتیجه این تصمیم، دولت این آیین‌نامه‌ها را به طور یکجا از طریق قانون ۱۵ ژانویه ۱۹۶۳ به تصویب پارلمان رساند.^۲

مبحث نهم - اثرگذاری بر پارلمان در تصویب لایحه: در فرانسه به موجب قانون اساسی - برخلاف ایران - دولت، نمایندگان و پارلمان را با دو شیوه کنترل می‌نماید تا لوایح در راستای اجرای سیاست‌های کلی به تصویب برسند. این دو شیوه در ذیل تشریح می‌گردند:

الف) أخذ رأی کلی (پذیرش یا ردّ لایحه دولت): به موجب بخش سوم اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت می‌تواند به جریان تصویب قانون سرعت ببخشد، بدین ترتیب که از مجلس بخواهد لوایح تهیه شده را یا به همان شکل و ترکیب و بدون دخل و تصرف در آن با یک رأی‌گیری^۳ رد کند و یا به تصویب برساند.

اختیارات پارلمانی بیشتر محدود و مختصر شده‌اند از این حیث که بر طبق بند نخست اصل شصت و یکم، آیین‌نامه داخلی پارلمان باید به تصویب شورای قانون اساسی برسد. البته این امر به هیچ وجه یک مجرا و راه عبور خود به خودی و خودکار نیست. برای مثال، شورای قانون اساسی در تصمیم مورخ ۱۵ ژانویه ۱۹۶۰ حق پارلمان در تصویب آیین‌نامه‌های داخلی که استفاده از «أخذ

1. Reglement

۲. البیوت ورنون، همان، صص ۹۳ و ۹۴.

3. Vote Bloque



رأی کلی» توسط دولت را محدود می‌کردند، رد نمود.^۱

ب) رأی اعتماد: به موجب بخش سوم اصل چهل و نهم قانون اساسی «نخست‌وزیر می‌تواند پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص، مسئولیت دولت را به رأی گذارد. در این صورت، متن تصویب شده تلقی می‌گردد، مگر اینکه پیشنهاد استیضاحی ظرف بیست و چهار ساعت پس از تسلیم آن، طبق شرایط مقرر در پاراگراف پیشین تصویب گردد». به بیان دیگر، دولت می‌تواند با اتخاذ چنین شیوه‌ای، اصل را بر تصویب لایحه بدون هرگونه تغییری در مجلس قرار دهد مگر اینکه مجلس ظرف بیست و چهار ساعت بعد از ارائه لایحه دولت اقدام به استیضاح دولت نماید. پیشنهاد استیضاح دولت با امضای حداقل یک‌دهم اعضای مجلس ملی قابل طرح است.

مجلس به آسانی در رأی‌گیری نسبت به لایحه حق انتخاب دارد که یا انتخاب عمومی ریاست‌جمهوری را پیش بیاندازد یا لایحه را بدون هرگونه بحث و مناظره به تصویب برساند. این شیوه سخت‌تر و شدیدتر از شیوه قبل است.

مبحث دهم - تشریفات خاص در وضع برخی قوانین مهم: انواع خاصی از قوانین نیز وجود دارند که تصویب آنها به رعایت ترتیبات سخت‌تر و خشک‌تر نیاز دارد. این قوانین مشتمل هستند بر قوانین بودجه، قوانین مالیه تأمین اجتماعی و قوانینی که تصویب یک معاهده را اجازه می‌دهند.

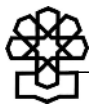
اصل چهل و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد که بحث و بررسی و اعلام رأی نسبت به قانون بودجه باید ظرف ۷۰ روز به عمل آید و چنانچه پارلمان در خلال مدت مذکور به قانون بودجه رأی نداده باشد؛ دولت می‌تواند بودجه را از طریق فرمانی که به تصویب می‌رساند، تثبیت کند.

قانون ۲۲ فوریه ۱۹۹۶ قانون اساسی را اصلاح کرد و قوانین مالیه تأمین اجتماعی را به وجود آورد. این قوانین تابع رویه و ترتیبی هستند که توسط قانون مؤسس مورخ ۲۲ ژوئن ۱۹۹۶ مقرر شده‌اند. این رویه به آنچه در باب قوانین بودجه اعمال می‌شود بسیار نزدیک است. قوانین بودجه باید ظرف پنجاه روز در پارلمان مورد بررسی قرار گیرند و الاً کوتاهی در این امر به دولت اجازه می‌دهد که لایحه‌ای را از طریق «فرمان» مطرح سازد.^۲

مبحث یازدهم - حق انحلال مجلس ملی: طبق اصل دوازدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس ملی را در هر زمان و بر سر هر مسئله و به هر علتی، به تشخیص خود منحل سازد. در این خصوص، وی دارای دو محدودیت است: یکی اینکه ظرف مدت یک‌سال نمی‌توان مجلس را بیش از یک‌بار منحل ساخت، دیگر اینکه وی مکلف است قبلاً تصمیم خود را با نخست‌وزیر و

۱. همان، ص ۶۱.

۲. الیوتورنون، همان، صص ۶۱ و ۶۲.



رؤسای مجلسین در میان بگذارد و با آنان مشورت نماید.

مبحث دوازدهم - دستور مراجعه به فراندوم تقنینی: طبق اصل یازدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور به پیشنهاد دولت در مدت اجلاس‌های پارلمان و یا به پیشنهاد مشترک مجلسین می‌تواند هر لایحه‌ای را که در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات مربوط به سیاست اقتصادی یا اجتماعی مملکت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی که در این سیاست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها اثر داشته باشد، به همه‌پرسی گذارد.

مبحث سیزدهم - اختیارات استثنایی: طبق اصل شانزدهم قانون اساسی، در صورتی‌که نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به‌طور جدی و فوری مورد تهدید قرار گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مختل گردد، رئیس‌جمهور می‌تواند پس از مشورت با نخست‌وزیر، رؤسای دو مجلس و شورای قانون اساسی، تدابیر لازم را اتخاذ کند و تا هنگامی که این خطرات مرتفع نگردد، جانشین نهادهای جمهوری شود.^۱ علاوه بر تبادل نظر با مراجع فوق، رئیس‌جمهور باید در ضمن پیامی ملت را در جریان موضوع قرار دهد و تا زمانی که از این اختیارات استثنایی استفاده می‌کند حق انحلال مجلس ملی را ندارد. این امر، مانع مهمی در برابر سوءاستفاده رئیس‌جمهور از اختیارات استثنایی است. در واقع، در صورتی‌که رئیس‌جمهور در چنین مسیر ناصوابی قرار بگیرد، پارلمان می‌تواند با استفاده از اختیارات خود، درخصوص ارجاع موضوع به دیوان عالی عدالت^۲ تصمیم‌گیری کند.^۳

بخش سوم - نقش تقنینی قوه مجریه در ایران

در متن پیشنهادی برای قانون اساسی، براساس نظام ریاستی، همه اختیارات مهم در ریاست‌جمهوری متمرکز شده بود، لذا مواردی پیشنهاد شده بود از جمله اینکه «رئیس‌جمهور حق دارد در مهلت توشیح، مصوبات مجلس شورای ملی را که برخلاف قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌بیند، با ذکر دلایل خود برای اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند» (اصل هشتمادوچهارم پیشنهادی)، «نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند» (اصل هشتمادوهفتم پیشنهادی)، «می‌تواند از راه همه‌پرسی انحلال مجلس شورا را به تصویب ملت برساند» (اصل هشتمادونهم

۱. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، همان، ص ۵۶.

۲. امروزه صلاحیت دیوان عالی عدالت به قضاوت در مورد اتهامات رئیس‌جمهور در باب ارتکاب جرم خیانت به کشور محدود شده است.

3. Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, t.2: Le systeme Politique Francais, Paris, P.U.F., 4 edition, 1971, p. 208.



پیشنهادی) و از همه مهمتر اینکه «حکم انتصاب رئیس دیوان عالی کشور و رؤسای شعب و مستشاران و دادستان کل کشور به امضای رئیس‌جمهور صادر می‌شود و سایر احکام به امضای وزیر دادگستری می‌رسد» (اصل یکصد و چهل پیشنهادی). طبق این پیش‌نویس، اگرچه قوه قضائیه مستقل است، اما «رئیس‌جمهور ضامن استقلال آن است» (اصل یکصد و بیست و هفتم پیشنهادی)، بدین طریق آرای محاکم و دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی به سمت نظرات رئیس‌جمهور متمایل می‌گردید. همان‌گونه که هر سه قوه «باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آنها بر طبق این قانون به وسیله رئیس‌جمهور برقرار گردد» (اصل شانزدهم پیشنهادی). ترکیب نویسندگان این پیشنهاد و نیز مطالعه تطبیقی در قوانین اساسی کشورهای دیگر تردیدی باقی نمی‌گذارد که الگوی مورد نظر این پیشنهاددهندگان نظام سیاسی فرانسه بوده است.^۱ کما اینکه ذکر مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور تقلیدی از اصل هشتم قانون اساسی فرانسه است. با تصویب اصل پنجم، نظام ریاستی دگرگون شد، لذا هم‌اکنون نقش تقنینی دولت را می‌توان تنها در چند حوزه زیر مورد بررسی قرار داد:

مبحث اول - حق ابتکار و تدوین قانون: ابتکار قانون در ایران به دو صورت طرح و لایحه می‌باشد. طبق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است. البته تصویب لوایح دولت در مجلس، حق انحصاری مجلس می‌باشد و لوایح ارسالی از سوی دولت تنها جنبه پیشنهاد را دارد، لذا ممکن است این لوایح با اصلاحات نمایندگان مجلس مواجه شود. دولت دارای اقتداراتی جهت تصویب لایحه پیشنهادی خود در مجلس نمی‌باشد حتی از طریق هم‌حزبی‌های خود؛ چرا که در ایران، احزاب جایگاه مؤثری ندارند. همچنین رئیس‌جمهور ایران با ارسال پیام به مجلس، معمولاً تأثیری خاص بر روند تقنین ندارد و تنها از جهت افکار عمومی می‌تواند مجلس را تحت فشار قرار دهد.

مبحث دوم - اعتراض به مصوبه مجلس: طبق اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد، وی موظف است مصوبه پارلمان را - حتی اگر مغایر قانون اساسی بداند - توشیح نماید. همچنین طبق ماده (۱) قانون مدنی رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز مصوبات مجلس را که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید و همچنین در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور، به

۱. روزنامه کیهان، مصاحبه اختصاصی با حسن حبیبی، ۱۳۵۸/۶/۱۱، ص ۱۰.



دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید، لذا حق وتوی تعلیقی برای دولت ایران وجود ندارد. البته بین امضای رئیس‌جمهور جهت ابلاغ به مقامات اداری جهت اجرا و دستور رئیس مجلس برای انتشار تفاوت وجود دارد.

شاید برخی تصور کنند که رئیس‌جمهور به استناد عبارت «پس از طی مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصدویست و سوم قانون اساسی، با توجه به شرط بودن این قید، به دلیل عدم رعایت ترتیبات قانونی از امضای قانون سر باز بزند. در این خصوص باید یادآور شد که منظور از «پس از طی مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصدویست و سوم قانون اساسی، لزوم تأیید مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و احکام شرعی است،^۱ لذا رئیس‌جمهور تنها حق دارد به استناد عدم رعایت ترتیب مقرر در اصل نود و چهارم قانون اساسی از امضای قوانین امتناع ورزد.

مبحث سوم - حق درخواست رسیدگی قضایی: از آنجا که در ایران براساس اصل نود و چهارم قانون اساسی نظارت بر قانون اساسی، نظارتی پیشینی است که توسط شورای نگهبان اعمال می‌گردد، لذا اعتراض به قانون مصوب مجلس و درخواست رسیدگی قضایی درخصوص آن موضوعاً منتفی است و تنها رئیس‌جمهور به استناد اصل یکصد و سیزده قانون اساسی حق اخطار و تذکر دارد (نظریه شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۸ شورای نگهبان).

تقسیم مصوبات مجلس فرانسه به قوانین ارگانیک (که به صورت خودکار برای شورای قانون اساسی ارجاع می‌گردد) و به قوانین عادی (که تنها با درخواست برای شورای قانون اساسی ارسال می‌شوند) در حقوق ایران جایگاهی ندارد، زیرا که طبق اصل نود و چهارم قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان ارسال گردد. این امر (ارسال کلیه مصوبات مجلس جهت تشخیص عدم مغایرت آن با قانون اساسی و احکام شرعی) بر روش متخذه در فرانسه دارای برتری می‌باشد، زیرا در این روش امکان تبانی بین مجلس و دولت جهت تصویب قوانین مغایر قانون اساسی از بین می‌رود، اما به هر حال دولت فرانسه دارای این مزیت می‌باشد که می‌تواند درخصوص مصوبات قوه مقننه به شورای قانون اساسی فرانسه اعتراض کرده و درخواست رسیدگی نماید، براساس اصل شصت و یکم قانون اساسی رئیس‌جمهور و یا نخست‌وزیر قبل از امضای قوانین می‌توانند تقاضای ارجاع آنها را به شورای قانون اساسی بنمایند. در عین حال، رئیس‌جمهور می‌تواند قبل از انقضای این مهلت، از پارلمان بخواهد که شور دیگری نسبت به قانون

۱. اصل نود و چهارم قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود...».

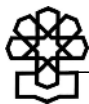


جدید یا نسبت به برخی مواد آن به عمل آورد و پارلمان مکلف به قبول درخواست است.^۱

مبحث چهارم - مقرراتگذاری توسط دولت: در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن نص صریحی درباره حق قانونگذاری قوه مجریه، به عبارت دیگر وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه، وجود نداشت. لکن اصل هشتادونهم متمم قانون اساسی تلویحاً این حق را برای قوه مجریه به رسمیت شناخت و مقرر داشت: «دیوانخانه عدلیه و محکمه‌ها، وقتی احکام و نظامنامه‌های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آنها مطابق با قانون باشند»، اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً حق وضع مقررات دولتی را اعم از آیین‌نامه اجرایی، آیین‌نامه مستقل، تصویب‌نامه و ... برای قوه مجریه به رسمیت شناخته است. به موجب اصل یکصدوسی‌هشتم قانون اساسی «... علاوه بر مواردی که هیئت وزیران مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قانون می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک 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 مغایر باشد...».

براساس اصل یکصدوسی‌هشتم قانون اساسی قوه مجریه می‌تواند به وضع مقررات دولتی بپردازد که این مقررات از حیث عدم مغایرت با قوانین (یعنی قانون عادی و نه قانون اساسی) تحت کنترل رئیس مجلس می‌باشد (نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان).

براساس «قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی‌هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶، اگر رئیس مجلس مصوبات را خلاف قانون تشخیص دهد با ذکر دلیل موضوع را به دولت اعلام می‌کند و دولت ظرف یک هفته مکلف به اصلاح می‌باشد و در عین حال دستور فوری توقف اجرای آن را صادر می‌نماید. ضمناً با استناد به اصل چهارم قانون اساسی، باید «مقررات» مذکور در اصل چهارم قانون اساسی را شامل این مورد نیز بدانیم. یعنی در مورد مغایرت با شرع، تنها فقهای شورای نگهبان (و نه رئیس مجلس) مسئولیت تشخیص این امر را برعهده دارند. در ضمن بنابر اصل یکصدوهفتم قانون اساسی، قضات مکلف به خودداری از اجرای مصوبات خلاف شرع و خلاف قانون هستند. در این موارد موضوع به دیوان عدالت اداری جهت ابطال مصوبات ارجاع می‌شود. البته تذکرات ارشادی شورای نگهبان درخصوص مقررات دولتی می‌تواند راهگشای قضات قرار گیرد. به عنوان نمونه می‌توان به تذکر شماره ۸۰۹۷ مورخ ۱۳۶۶/۲/۹ شورای نگهبان در مورد بخشنامه نخست‌وزیر پیرامون لایحه اراضی شهری مصوب ۱۳۶۶/۲/۸ مجلس و نیز تذکر شماره ۷۴/۲۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ شورای نگهبان در مورد مصوبه شماره ۱۵۱۳۶/۱۵۶۹۵/ت مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ هیئت وزیران اشاره کرد.



ذیل اصل یکصد و هفتادم اشعار می‌دارد: «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». در حالی که همچنان که شورای قانون اساسی فرانسه بر مطابقت قانون با قانون اساسی نظارت دارد، دادگاه‌های اداری نیز مطابقت قوانین اداری با قانون اساسی را تحت کنترل دارند. در ایران طبق اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی، تنها مقررات دولتی تحت نظارت قضات از حیث عدم مغایرت با قانون عادی و شرع می‌باشد. البته ذکر اصول قانون اساسی در آرای دیوان عدالت اداری نشانگر این است که دیوان صلاحیت خویش را به عدم مغایرت با قوانین عادی محدود نمی‌کند و تمایل دارد که صیانت از قانون اساسی را نیز در رویه قضایی خویش لحاظ کند.^۱

در ایران، ملاک تمییز قانون از مقررات معین و مشخص نمی‌باشد. با اینکه بر اساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوه مقننه و قوه مجریه از یکدیگر مستقل می‌باشند، لکن ملاک مشخص خاصی جهت تشخیص حدود این استقلال وجود ندارد در حالی که در نظام حقوقی فرانسه طبق اصول سی و چهارم و سی و هفتم قانون اساسی، دو حوزه «قانون» و «مقررات» از یکدیگر با دو شاخصه شکلی و ماهوی تفکیک شده‌اند.

به علاوه، در خصوص نظارت رئیس مجلس بر وضع مقررات موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، تعریف و ملاک شفافی در تعیین حوزه نظارتی وی وجود ندارد، در نتیجه بسیاری از مصوبات دولت از حوزه نظارت خارج می‌گردند. برای مثال رئیس مجلس طی استفساریه‌ای از شورای نگهبان سؤال کرده که اگر هیئت وزیران مستند به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، لکن خارج از موارد چهارگانه مذکور در این اصل به وضع آیین‌نامه بپردازد آیا رئیس مجلس می‌تواند آن را ابطال نماید. شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۶۰/۳۰/۸۲/م مورخ ۱۳۸۳/۸/۲ اشعار داشته که: «همان‌طور که مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است، رسیدگی به این‌گونه مصوبات هم خارج از اختیارات ریاست مجلس است».

همچنین رئیس مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به شماره ۱۰/۱۴۶۶۴۵/د مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۲ بیان داشته: «نظر به اینکه بعضاً هیئت وزیران تحت عناوینی نظیر «موافقت نمود»، «مقرر نمود» و... تصمیماتی اتخاذ می‌کند و این‌گونه تصمیمات به اعتبار آنکه فاقد عنوان تصویب‌نامه است مشمول قسمت اخیر اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی تلقی نشده و در نتیجه از ارسال آن برای بررسی و اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی خودداری می‌شود، خواهشمند است نظر تفسیری آن شورای محترم را به سؤالات زیر اعلام نمایید:

۱. آیا اتخاذ عناوینی غیر از عنوان تصویب‌نامه برای تصمیمات هیئت وزیران، رافع تکلیف

۱. برای مثال: دادنامه شماره ۱۹۷، مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ و نیز دادنامه شماره ۱۹۸، مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹.



قانونی مذکور در قسمت اخیر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی برای هیئت وزیران و نیز رافع مسئولیت قانونی رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد یا نه؟

۲. در صورت مرتفع نبودن تکلیف و مسئولیت فوق، آیا عطف به ماسبق نیز می‌شود یا خیر؟
در نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۰۹۷۶ مورخ ۱۳۸۶/۱/۳۰، شورای نگهبان در پاسخ اعلام داشته که این شورا به نظر تفسیری نرسید.

علاوه بر این، همزمانی اقدام دولت در ابلاغ مقررات دولتی برای اجرا و اطلاع رئیس مجلس خالی از اشکال نیست،^۱ زیرا که در خلال زمان ابلاغ و اجرای مقررده تا زمان اطلاع و ایراد رئیس مجلس به مصوبه، ممکن است حقوقی زائل گردد که امکان استیفای آن نباشد.
مقرراتگذاری دولت به دو شکل انجام می‌شود:

الف) براساس اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی (وضع مقررات): مفاد مقررات چه مقررات اجرایی و چه مقررات مستقل نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. طبق اصل یکصدویست و هشتم قانون اساسی سال ۱۳۵۸ تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسید تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد. اصل مذکور پس از اصلاحات سال ۱۳۶۸، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را برعهده رئیس‌جمهور دانسته که می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد. طبق اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، هیئت وزیران جهت انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری حق وضع آیین‌نامه (چه اجرایی و چه مستقل) را دارد. همچنین وزرا در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و بخشنامه را دارند. علاوه بر این، دولت می‌تواند وظایف خود را از طریق کمیسیونی متشکل از چند وزیر انجام دهد. مصوبات این کمیسیون‌ها پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

ب) براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی (اساسنامه نهادهای دولتی): طبق اصل هشتاد و پنجم مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی مجلس واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم، ج ۲، چاپ دوم، ۱۳۷۵، ص ۲۲۳.



مبحث پنجم - قراردادهای بین‌المللی: طبق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از سیاق عبارت این اصل می‌توان استنباط کرد که کلیه توافقی‌های بین‌المللی در حکم توافقی‌های رسمی بوده و بدون استثنا نیازمند تصویب مجلس هستند.

براساس نظریه شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان، قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود، بنابراین طبق این نظریه، ملاک شکلی اصل مذکور این است که باید طرفین قرارداد دولتی باشند و منظور از دولتی، وزارتخانه‌ها می‌باشد و نه مؤسسات یا شرکت‌های دولتی و نیز براساس نظریه شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان، یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است، لذا ملاک ماهوی قرارداد بین‌المللی، لزوم ایجاد تعهد در محتوای آن است و صرفاً عنوان آن مهم نیست.

همچنین براساس نظریه شماره ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۲/۸/۱۶ شورای نگهبان، اصل هفتاد و هفتم با توجه به اصل یکصد و بیست و پنجم منصرف از قراردادهایی است که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایرانی و شرکت‌های دولتی خارجی که دارای شخصیت حقوقی باشند، منعقد می‌گردد.

در نتیجه به نظر می‌رسد که قراردادهای بین‌دولتی‌ها، هرچند که موضوع مشابه با قراردادهای منعقد شده بین دولت با طرف خارجی خصوصی باشد، در صورت ایجاد تعهد، بین‌المللی محسوب و باید به تصویب مجلس برسد.

طبق اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است. ارزش و اعتبار حقوقی قراردادهای بین‌المللی از دو جهت مورد توجه است. یکی تصویب آن در قوه مقننه و دیگری امضای رؤسای جمهور کشورها. در این خصوص پس از تصویب مجلس، در مقام اعمال حاکمیت ملی در روابط بین‌المللی، ابتکار انعقاد آن با قوه مجریه است، نه قوه مقننه. تصویب آن توسط مجلس در مقام نظارت استصوابی و صرفاً به منزله صدور مجوز انعقاد می‌باشد، لذا پس از تصویب مجلس، رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی وی صلاحیت اختیاری امضا یا عدم امضای قرارداد را خواهد داشت و از این بابت دولت پاسخگوی مجلس نخواهد بود. جالب این است که پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به دلیل عدم دخالت رئیس‌جمهور در تدوین معاهدات و نیز به دلیل اینکه انعقاد معاهدات معمولاً موجب سلطه بیگانگان می‌گشت و این امر طبق اصل



یکصد و پنجاه و سوم قانون اساسی ممنوع بود و همچنین به دلیل اینکه رئیس‌جمهور در سوگند خود (موضوع اصل یکصد و بیست و یکم قانون اساسی) تعهد به حفظ استقلال همه‌جانبه کشور داشت، عدم تمایل به امضای معاهدات را در ذهن ایجاد می‌نمود. این موضوع، ضمن طرح قانون اختیارات رئیس‌جمهور در مجلس به بررسی گذاشته شد و سرانجام ماده (۶) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران بدین شرح تصویب شد: «رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او موظفند عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر دولت‌ها و همچنین پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی را پس از تصویب مجلس شورای اسلامی امضا نمایند»، اما پس از بازنگری، چون رئیس‌جمهور رئیس دولت نیز می‌باشد، خود مستقیماً یا توسط نماینده قانونی‌اش در تهیه مفاد معاهدات دخالت دارد و در جریان تمامی مراحل قانونی آن قرار می‌گیرد، امضای آنها با ابتکار عمل و با طیب خاطر خواهد بود.^۱

مبحث ششم - پیشنهاد همه‌پرسی: طبق ماده (۳۶) قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴، همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا ۱۰۰ نفر از نمایندگان مجلس و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس انجام می‌شود. طبق اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس‌جمهور موظف است نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

مبحث هفتم - محدودیت مجلس در خصوص برخی موضوعات: طبق اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه را مستقیماً برعهده دارد. همچنین طبق اصل پنجاه و دوم ابتکار تهیه و تنظیم بودجه به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود با دولت است. مجلس در خصوص «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» محدود است. مطابق نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان:

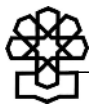
۱. تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی امکانپذیر نیست.

۲. تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی جایز نمی‌باشد.

۳. اما در مورد تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی به نحوی که در کل بودجه تأثیر

نگذارد شورای نگهبان به رأی تفسیری نرسید.

۴. الحاق و حذف نیز مانند تغییر در ارقام بودجه است.



نتیجه‌گیری

علیرغم اینکه اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ سبب اقتدار بیشتر رئیس‌جمهور گردید؛ در مقام تطبیق قوه مجریه در ایران با کشورهای انگلیس، آمریکا و فرانسه، همچنان شاهد اثرگذاری کمتر دولت ایران بر امر تقنین می‌باشیم. به‌عنوان مثال همان‌طور که ذکر گردید:

۱. در فرانسه: اولاً با اینکه تعیین دستورجلسه مجلس از اختیارات هیئت‌رئیس‌ه هر یک از دو مجلس است اما اولویت با لوایح تقدیمی دولت خواهد بود، ثانیاً پس از شروع مذاکرات در جلسه علنی مجلس، دولت می‌تواند با هرگونه پیشنهاد اصلاحی که قبلاً به کمیسیون مربوط ارائه نشده است مخالفت نماید، ثالثاً دولت می‌تواند به جریان تصویب قانون سرعت ببخشد، بدین ترتیب که از مجلس بخواهد لوایح تهیه شده را یا به همان شکل و ترکیب و بدون دخل و تصرف در آن با یک رأی‌گیری رد کند و یا به تصویب برساند، رابعاً نخست‌وزیر می‌تواند پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص، مسئولیت دولت را به رأی گذارد. در این صورت، متن تصویب شده تلقی می‌گردد، مگر اینکه پیشنهاد استیضاحی ظرف بیست و چهار ساعت پس از تسلیم آن، طبق شرایط مقرر در پاراگراف پیشین تصویب گردد، خامساً بحث و بررسی و اعلام رأی نسبت به قانون بودجه باید ظرف هفتاد روز به عمل آید و چنانچه پارلمان در خلال مدت مذکور به قانون بودجه رأی نداده باشد؛ دولت می‌تواند بودجه را از طریق فرمانی که به تصویب می‌رساند، تثبیت کند. در ایران هیچ‌یک از راهکارهای فوق‌الذکر به رسمیت شناخته نشده است.

۲. در آمریکا: سنا به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور آمریکا اداره می‌شود که طریقه ریاست وی بر جلسات بحث و مذاکره سنا می‌تواند در نتیجه حاصله تأثیر داشته باشد. رئیس سنا می‌تواند طرح نمایندگان را به هر کمیسیونی که می‌خواهد ارسال نماید. کمیسیون می‌تواند طرح را بایگانی نماید تا در صحن مجلس مطرح نگردد، اولاً در آغاز دوره اجلاس سالیانه رئیس‌جمهور مکلف است پیامی درباره وضع فدراسیون به کنگره تقدیم دارد که در آن توجه اعضای کنگره را به مواردی که تصویب قانون در خصوص آنها ضروری است جلب می‌نماید.

هیچ‌یک از اختیارات مذکور در نظام حقوقی ایران وجود ندارد.

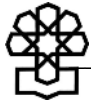
۳. در انگلیس: اولاً صدور فرمان انعقاد و اختتام اجلاس‌های پارلمان و دعوت از آن برای تشکیل اجلاس فوق‌العاده، سخنرانی در مراسم افتتاحیه پارلمان (این سخنرانی برنامه تقنینی پارلمان را تشکیل می‌دهد)، حق ابتکار و پیشنهاد قانون، انتصاب مجلس لردان و توشیح قوانین مصوب پارلمان از اختیارات ویژه ملکه است که تقریباً در تمام موارد فوق‌الذکر، به حکم عرف ملکه در هنگام اتخاذ تصمیم براساس نظرات وزرایش عمل می‌کند. حتی در مورد سخنرانی افتتاحیه ملکه در



پارلمان، متن سخنرانی را نخست‌وزیر تهیه می‌نماید و پادشاه فقط آن را قرائت می‌کند. ثانیاً سفت و سخت بودن انضباط حزبی و نقشی که ناظم حزب در داخل و خارج پارلمان ایفا می‌کند، موجب اطاعت کورکورانه نمایندگان مجلس از دستورات رهبری حزب یعنی نخست‌وزیر شده است. ثالثاً تعیین وقت تشکیل جلسات پارلمان، تهیه و تقدیم لوایح، تعیین دستورجلسه و تعیین مدت زمانی که برای بحث در اطراف هر لایحه باید صرف شود از اختیارات نخست‌وزیر است. هیچ‌یک از اختیارات مذکور برای دولت ایران به رسمیت شناخته نشده است.

منابع و مأخذ

۱. استون، فردیناند اف. نهادهای اساسی حقوق ایالت متحده آمریکا، ترجمه دکتر صفایی، تهران، فرانکلین، ۱۳۵۰.
۲. الیوت، کترین و ورنون، کترین. نظام حقوقی فرانسه، ترجمه بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۸۲.
۳. بارنت، اریک. مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه دکتر کدخدایی، تهران، میزان، ۱۳۸۲.
۴. برزگر خسروی محمد. مطالعه تطبیقی نظام نظارت بر مقررات دولتی در حقوق ایران قبل و بعد از انقلاب، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۸.
۵. بوشهری، جعفر. حقوق اساسی، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
۶. تنگ، آندره. حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه دکتر صفایی، تهران، دانشگاه تهران، مؤسسه حقوق تطبیقی، ۱۳۵۸.
۷. حسنی، حسن. مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
۸. داوید، رنه. درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه و تلخیص حسین صفایی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۹. داوید، رنه. نظام‌های مهم معاصر، ترجمه دکتر صفایی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۴.
۱۰. رضایی زاده، محمدجواد. حقوق اداری ۱، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۱۱. سنجایی، کریم. حقوق اداری ایران، به کوشش عباس فرید، [تهران]، چاپ زهره، ۱۳۴۲-۱۳۴۳.
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۳. عالیخانی، محمد. حقوق اساسی، دوره‌های کارشناسی علوم سیاسی و حقوق قضایی، تهران، دستان، ۱۳۷۳.
۱۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۶۸.
۱۵. ملک محمدی، حمیدرضا. سه نظام در یک نگاه: بررسی مقایسه‌ای حدود اختیارات و وظایف بالاترین مقام رسمی در ایران، فرانسه و آمریکا، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۶. موسی‌زاده، رضا. حقوق اداری (۲-۱)، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۱۷. والاس، ربکا ام.م. حقوق بین‌الملل، ترجمه و تحقیق سیدقاسم زمانی، همکار ترجمه بهراملو، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۲.
۱۸. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین. حقوق اساسی تطبیقی، تبریز، انتشارات آیدین، چاپ اول، ۱۳۸۷.



19. Ardant, Philippe. Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., 12 edition, 2000.
20. Duverger, Mauris. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, t.2: Le Systeme Politique Francais, Paris, P.U.F., 4 edition, 1971.
21. Gicquel, Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Monchrestien, 19 Edition, 2003.
22. Hamon, Francis et Michel Troper, Droit Constitutionnel, Paris, L.G.D.J., 18 edition, 2003.
23. Janneau, Benoit, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Dalloz, 5 Edition, 1978.
24. Pactet, Pierre, Institutions Politiques, Droit Constitutionnel, Paris, Dalloz, 2003.



شماره مسلسل: ۱۰۵۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: محمد برزگر خسروی

ناظر علمی: سیدحجت‌الله علم‌الهدی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مطالعه تطبیقی

۲. قوه مجریه

۳. آمریکا

۴. انگلیس

۵. فرانسه

۶. ایران

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۰/۲۲