

# دستورالعمل‌ها یا فرامین اجرایی در آمریکا

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۷۲

دی‌ماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۱.....مقدمه
- ۲.....منابع اختیارات رئیس‌جمهور در آمریکا
- ۳.....وضع مقررات دولتی
- ۴.....ماهیت فرامین اجرایی
- ۵.....مبانی حقوقی وضع مقررات دولتی
- ۸.....کارکرد فرامین اجرایی
- ۹.....توسیع دایره کارکردهای فرامین اجرایی
- ۱۰.....مبانی صدور فرامین اجرایی فراتر از اختیارات عام رئیس‌جمهور
- ۱۶.....وضع مقررات دولتی توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۸.....منابع و مآخذ



## دستورالعمل‌ها یا فرامین اجرایی در آمریکا

### چکیده

صلاحیت وضع مقررات توسط مقامات دولتی به‌ویژه رئیس‌جمهور، از موضوعات بحث‌برانگیز در نظام‌های حقوقی است. یکی از قالب‌های رایج در حوزه مقررات دولتی در نظام حقوقی آمریکا، نهاد «فرمان اجرایی» است که در سنت حقوقی این کشور و از خلال تأثیر و تأثرات عوامل مختلف حقوقی، واجد ماهیت و کارکرد خاصی گشته است. فرامین اجرایی یکی از ابزارهای اداره عالی‌ه امور در سطح دولت فدرال بوده و در سطحی وسیع بر حق و تکلیف شهروندان تأثیر می‌گذارد. نوشتار حاضر تلاش دارد تا با بررسی ماهیت، کارکرد و مبانی حقوقی نهاد فرمان اجرایی در آمریکا، به امکان‌سنجی به‌کارگیری آن توسط مقام ریاست‌جمهوری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بپردازد.

### مقدمه

قانون اساسی آمریکا و نحوه سازماندهی نهادها و الگوی تقسیم صلاحیت‌ها میان آنها، نظام حکومتی این کشور را در زمره رژیم‌های ریاستی قرار داده است، لذا اختیارات نهاد ریاست‌جمهوری بسیار گسترده بوده، با استفاده از صلاحیت‌های گوناگون، رئیس‌جمهور تبدیل به فردی قدرتمند در اداره عالی‌ه امور دولت فدرال گشته

است. مؤید این معنا آن است که در صدر ماده (۲)<sup>۱</sup> قانون اساسی این کشور که اختصاص به تشریح اختیارات نهاد رئیس‌جمهوری دارد، بیانی به‌کار گرفته شده که نسبت به صدر ماده (۱) قانون اساسی که در مقام بیان صلاحیت‌های کنگره می‌باشد، آزادی قلمرو بیشتری نسبت به اختیارات رئیس‌جمهور را به ذهن متبادر می‌سازد.

قانون اساسی آمریکا مسئولیت اعمال قوه مجریه را تنها برعهده یک فرد یعنی رئیس‌جمهور قرار داده است و از پیش‌بینی کابینه وزرا و یا شورایی نمودن ریاست‌جمهوری خودداری کرده است. بنابراین رئیس‌جمهور از جایگاهی منحصر به‌فرد در نظام سیاسی حقوقی آمریکا برخوردار بوده، دارای نقش دوگانه رئیس کشور<sup>۲</sup> و رئیس دولت<sup>۳</sup> می‌باشد. همین ویژگی باعث شده علیرغم گستردگی اختیارات این مقام، همواره درباره چگونگی اعمال این اختیارات بحث‌های تئوریک و چالش‌های عملی درگیرد. فراتر عمل کردن از حدود صلاحیت‌ها از یک‌سو و به اجرا درآوردن اقتداراتی جدید و پیش‌بینی نشده در قوانین، دو محور اصلی بحث در حقوق اساسی آمریکا پیرامون اختیارات رئیس‌جمهور می‌باشد.

### منابع اختیارات رئیس‌جمهور در آمریکا

گفتنی است که اختیارات رئیس‌جمهور به‌طور کلی از چهار منبع سرچشمه می‌گیرد: اختیارات مصرح، که در قانون اساسی گنجانده شده است مانند ریاست قوه مجریه و

1. The Executive Power shall be vested in a President of the United States of America

2. Head of State

3. Head of Government



فرماندهی نیروهای مسلح؛ اختیارات تلویحی یا ضمنی که از اختیارات مصرح قابل برداشت است؛ اختیارات ذاتی، که نه به‌طور صریح و نه به‌طور ضمنی در قانون اساسی نیامده است، اما به‌عنوان حق انحصاری<sup>۱</sup> قوه مجریه ملی محسوب می‌شود و اختیارات تفویضی که از سوی کنگره ضمن قوانین به رئیس‌جمهور اعطا می‌شود (رودگر، ۱۳۹۰: ۸۸).

### وضع مقررات دولتی

یکی از اختیارات رئیس‌جمهوری، حق وضع مقررات دولتی است. رویه قضایی در آمریکا بر آن است که به‌دلیل وظیفه رئیس‌جمهور در ایجاد اطمینان نسبت به «مراقبت از اجرای صحیح قوانین»<sup>۲</sup>، این مقام دارای اختیار ذاتی<sup>۳</sup> برای وضع مقررات و صدور فرمان به‌منظور اجرای قانون اساسی و قوانین عادی می‌باشد. این مقررات، در قالب آیین‌نامه‌ها،<sup>۴</sup> اعلامیه‌ها<sup>۵</sup> و فرمان‌های اجرایی<sup>۶</sup> وضع می‌شوند و در صورت عدم تعارض با قانون اساسی از اعتبار قانونی برخوردارند. از این اختیار، تحت عنوان «صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور»<sup>۷</sup> یاد می‌شود.

از آنجا که موضوع اصلی این نوشتار بررسی ابعاد حقوقی مفهوم «فرمان

1. Prerogatives
2. Take Care Clause
3. Inherent Power
4. Directives or Regulations
5. Proclamations
6. Executive Orders
7. Presidential Ordinance-Making Power

اجرایی» است، لذا از پرداختن به جزئیات مسائل ناظر به قالب آیین‌نامه و اعلامیه خودداری می‌شود، لکن به لحاظ نزدیکی مفهومی و کارکردی آیین‌نامه‌ها و فرامین اجرایی، برخی مباحث به صورت مشترک میان این دو قالب طرح خواهند شد.

### ماهیت فرامین اجرایی

فرامین اجرایی، دسته‌ای از اسناد مربوط به ریاست جمهوری هستند که به تنظیم اعمال مقامات اجرایی و سازمان‌های دولتی می‌پردازند. فرامین اجرایی می‌توانند در سه قالب آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های مستقل و تصمیمات اجرایی طبقه‌بندی شوند. این فرامین در صورتی که مبتنی بر قوانین مصوب کنگره و یا در اجرای مفاد قانون اساسی قلمداد شوند، قدرت اجرایی می‌یابند.

غالب این فرامین اجرایی بر مبنای قوانین مصوب کنگره صادر می‌شوند، اما در برخی موارد، مانند فرمان اجرایی ترومن در سال ۱۹۵۲ در قضیه اعتصاب کارکنان صنعت فولاد و همچنین مقررات صادر شده در حوزه حقوق مدنی، مبتنی بر مسئولیت مستقل رئیس‌جمهور بر اساس ماده (۲) قانون اساسی بوده‌اند. این فرامین در شرایط وقوع جنگ و در زمینه حقوق مدنی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند (Levy and Karst, op.cit:944). به عنوان نمونه فرامین اجرایی فرانکلین روزولت که نقش مهمی در برنامه جابجایی ژاپنی‌ها<sup>۱</sup> در جنگ جهانی دوم ایفا کرد و از سوی دیوان عالی فدرال نیز مورد تأیید قرار گرفت، بیش از ۱۰۰ هزار ژاپنی - آمریکایی را که دارای



تابعیت آمریکایی بودند به ادعای تهدید احتمالی امنیت ملی آمریکا از سوی آنها، از حقوق مدنی محروم نموده، بدون برگزاری دادگاه و تفهیم اتهام، زندانی کرد. (Vile, 2006:71).

دیوان عالی فدرال اعلام داشته، آیین‌نامه‌ها و فرامین اجرایی باید «قوانین قوه مجریه» تلقی شده و از این رو نسبت به تمام افراد در حوزه صلاحیت قوه مجریه، الزام‌آور است. البته با وجود آنکه از نظر دیوان، وضع و صدور آیین‌نامه‌ها و فرمان‌های اجرایی، فاقد ماهیت وضع قانون دانسته شده، اما تفویض صلاحیت گسترده از سوی کنگره باعث شده تا قوه مجریه از حوزه صلاحیت وسیعی به‌منظور تعیین سیاست‌های دولت فدرال برخوردار باشد (Levy and Karst, op.cit:1994).

### مبانی حقوقی وضع مقررات دولتی

۱. حق وضع مقررات دولتی یا اجرایی به صراحت در قانون اساسی آمریکا پیش‌بینی نشده است، از این رو است که دادگاه‌ها در بیان مبانی و منابع حقوقی این صلاحیت، به ارائه تفسیری از قانون اساسی می‌پردازند که متضمن ترکیبی از منابع اعمال صلاحیت رئیس‌جمهوری است. البته این موضوع بیشتر در خصوص آن بخش از مقررات دولتی مصداق دارد که منبع و منشأ صدور آنها، قوانین مصوب کنگره آمریکا نیز نمی‌باشد و صرفاً براساس مسئولیت مستقل رئیس‌جمهور وضع می‌شوند. بنابراین نظریه، اختیار ذاتی اجرایی و اختیار ضمنی هستند که مبانی حقوقی وضع

این دسته از مقررات دولتی قرار گرفته و رئیس‌جمهور را براساس قانون اساسی واجد صلاحیت اعمال این اختیار می‌دانند.

۲. نظریه اختیارات ذاتی اجرایی، مبتنی بر برخی اصول قانون اساسی مانند جمله آغازین اصل دوم که اعمال قوه مجریه را در صلاحیت رئیس‌جمهور دانسته؛ وظیفه رئیس‌جمهور در مراقبت از اجرای صحیح قوانین و یا اختیار فرماندهی نیروهای مسلح می‌باشد (Goldsmith&Manning, 2006:5). همان‌طور که بیان شد اختیارات ذاتی شامل مواردی می‌شود که در قانون اساسی ذکری از آن به میان نیامده است. بر مبنای این نظریه، به دلیل آنکه اعمال قوه مجریه فدرال بر عهده شخص رئیس‌جمهور قرار دارد و وی وظیفه دارد تا در «مراقبت از اجرای صحیح قوانین مصوب کنگره» تلاش کند، لذا دارای صلاحیتی ذاتی در اتخاذ اقدامات لازم جهت ایفای وظایف خویش خواهد بود.

۳. از سوی دیگر وظیفه «مراقبت از اجرای صحیح قوانین» به‌طور ضمنی بیانگر لزوم وضع مقررات اجرایی در جهت عملی ساختن سیاست‌های مصوب کنگره است، زیرا تمام قواعد و ترتیبات اجرایی یک سیاست و یا برنامه کلی، به دلایل مختلف قابل پیش‌بینی در قانون نمی‌باشد.

۴. تحت فرمان داشتن تمامی مستخدمین دولت فدرال و مسئولیت دپارتمان‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها) از سوی رئیس‌جمهور، به‌عنوان مبنای دیگری برای اختیار صدور فرامین اجرایی مطرح می‌شود. براساس بخش دوم ماده (۲) قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند با مشورت و تأیید سنا به تعیین سفرا، سایر وزرا و کارداران،





قضات دیوان عالی و سایر مقامات ایالات متحده که انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری معین نشده باشد، اقدام کند. این بخش از اصل دوم مثبت اختیار عزل و نصب مقامات فدرال برای رئیس‌جمهور تلقی می‌شود. بخش دوم ماده (۲) در ادامه ریاست رئیس‌جمهور بر وزارتخانه‌ها را مطرح می‌نماید. البته از آنجا که کابینه در حقوق اساسی آمریکا، به نهاد برخوردار از شخصیت حقوقی و دارای مسئولیت سیاسی در مقابل کنگره اطلاق نمی‌گردد، از نظر قانونی همه مسئولیت‌ها و قدرت تصمیم‌گیری متوجه رئیس‌جمهور است.

۵. در مقابل دلایل مطرح شده نسبت به وجود اختیار تام رئیس‌جمهور برای صدور فرامین اجرایی و وضع مقررات، نظراتی نیز وجود دارد که چنین اختیاری را با لحاظ کردن معیارهایی، تحدید می‌کند. صورت نزاع چنین است که تئوری‌های رایج در رابطه با تعیین حدود اختیارات رئیس‌جمهوری آمریکا برآنند که هر قانونی که به یک مقام اداری، صلاحیتی تفویض می‌کند، تویحاً این صلاحیت را به رئیس‌جمهور نیز اعطا می‌نماید. بر این اساس حتی اگر اختیار رئیس‌جمهور در صدور آیین‌نامه به صراحت در قانون پیش‌بینی نشده باشد، وی مجاز به وضع مقررات خواهد بود، چرا که سازمان‌های اداری فدرال و وزرا تحت نظارت رئیس‌جمهور فعالیت کرده و بنابراین هیچ وزیری نمی‌تواند مبادرت به انجام عملی اداری کند که برخلاف خواسته رئیس‌جمهور باشد. این مدافعان قوه مجریه به‌شدت تمرکزگرا بیان می‌کنند که قانون اساسی تمامی مسئولیت‌ها و اختیارات اجرایی را به رئیس‌جمهور سپرده است، بنابراین این مقام از حق بازبینی تمام اعمال و تصمیمات اداری برخوردار است.

برخی دیگر از حقوقدانان اما بر این عقیده‌اند که رئیس‌جمهور تنها زمانی دارای

صلاحیت قانونی برای وضع مقررات است که مصوبه قانونی کنگره به‌صراحت مجوز لازم را به وی اعطا کرده باشد. نتیجه چنین تفسیری آن خواهد بود که برای فرامین اجرایی و آیین‌نامه‌های صادره از سوی رئیس‌جمهور، باید معیار قانونی لازم فراهم آید. بدین ترتیب تنها فرامینی برای مقامات اجرایی و عموم مردم الزام‌آور خواهد بود که براساس قانونی که به‌صراحت اختیار صدور چنین فرمانی را به این مقام اعطا کرده، صادر شود.

### کارکرد فرامین اجرایی

۱. همان‌طور که اشاره شد اغلب فرامین اجرایی، ناظر به موضوعات مربوط به شرایط جنگی و حقوق مدنی و شهروندی افراد بوده است. «جرج بوش، استفاده بسیار زیادی از این اختیار به‌منظور رفع مشکلات ناشی از حملات ۱۱ سپتامبر کرد.» (Welch & Others, op.cit:319). اهمیت اقدامات جرج بوش تا بدانجا بوده که بحث‌های دامن‌داری در باب نحوه تفسیر قانون اساسی برانگیخته است. ازجمله فرامین او که مبتنی بر «بازداشت پیشگیرانه در برابر تهدیدات بالقوه» بود، بازداشت و زندانی کردن افراد - حتی شهروندان آمریکایی - بدون محاکمه و برخورداری از حقوق دفاعی است. پرونده‌های مربوط به رسول، حمدی و پادایلا ازجمله موارد مبتنی بر استفاده از فرامین اجرایی است (Vile, op.cit:71).

در حوزه حقوق مدنی، مسائل استخدامی کارگران پیمانکاران دولتی، از موضوعات عمده است. یک فرمان اجرایی در سال ۱۹۴۲ که براساس ضرورت رفع



نیاز به کارگر در دوران وقوع جنگ صادر شده بود، تشکیل کمیته «اقدامات لازم در امور استخدامی» را برای اجرای سیاست عدم تبعیض در صنایع نظامی پیش‌بینی کرد. با تصویب قوانین ضدتبعیض در دهه ۶۰ میلادی و گسترش محدودیت‌های ناشی از قانون اساسی بر اعمال تبعیض‌آمیز دولت، از اهمیت فرامین اجرایی ضدتبعیض کاسته شد. با این‌حال این فرامین همچنان در قلمرو روابط درون‌سازمانی، اختیارات ناظر به سیاست‌های استخدام و پیمانکاری دولت فدرال را تعیین می‌نمایند. همچنین از این فرامین در سطوح کم‌اهمیت‌تری چون تجدید ساختار و بازسازماندهی دوایر دولتی نیز به‌وفور استفاده می‌شود.

۲. علاوه بر رئیس‌جمهور و وزراء، در سطح دولت فدرال سازمان‌های مقررات‌گذار مستقل که به‌موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند، به تدوین مقررات در حوزه‌های گوناگون اشتغال دارند. برای مثال «هیئت روابط ملی کار» روابط میان اتحادیه‌ها و شرکت‌ها را تنظیم نموده، «کمیسیون برابری فرصت‌های شغلی» به روابط استخدامی نظم و نسق بخشیده و «کمیسیون تجارت فدرال» نیز بازاریابی و چگونگی فروش محصولات را قاعده‌مند می‌سازد.

### توسیع دایره کارکردهای فرامین اجرایی

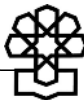
همان‌طور که ذکر شد، صدور فرمان اجرایی در جهت محقق ساختن قوانین و انجام وظایف ناشی از قانون اساسی رئیس‌جمهور، جزء اختیارات عام رئیس‌جمهوری است، اما با توسعه این اختیار به‌مرور زمان، امروزه قلمرو گسترده‌ای از زندگی روزمره

شهروندان آمریکایی با این مقررات اجرایی تنظیم می‌شود. برخی از این فرمان‌ها واجد تأثیرات بسیار مهمی بوده‌اند. برای مثال ترومن، برای تشکیل نیروهای مسلح و کندی برای پایان دادن به تبعیض نژادی در تخصیص منازل ارزان‌قیمت عمومی، از فرامین اجرایی استفاده کردند.

مهمترین نکته در این میان آن است که از فرامین اجرایی برای اعمال سیاست‌هایی که با مخالفت کنگره مواجه شده و یا زمانی که قوانین دارای بیانی مبهم هستند، به‌وفور استفاده می‌شود. برای مثال ریگان، بوش پدر و همچنین بوش پسر از این قدرت برای ممنوع ساختن مشاوره درخصوص سقط جنین در کلینیک‌هایی که از منابع فدرال تأمین مالی می‌شوند، استفاده کردند (Welch&Others, op.cit:323).

### مبانی صدور فرامین اجرایی فراتر از اختیارات عام رئیس‌جمهور

نظریه اختیارات ذاتی اجرایی به‌عنوان یکی از مهمترین مبانی توجیه‌کننده اختیارات رئیس‌جمهوری در نظام حقوقی آمریکا، همان‌طور که به تبیین اصل صلاحیت وضع مقررات اجرایی توسط رئیس‌جمهور می‌پردازد، همواره برای توجیه به‌کارگیری این فرامین در مواردی که مخالف با قوانین مصوب کنگره است و یا به مجوز کنگره نیازمند است نیز مورد تمسک قرار می‌گیرد. بر مبنای این گفتمان، دلایلی چون نقش رهبری رئیس‌جمهوری در ساختار سیاسی ایالات متحده و انتخاب مستقیم این مقام توسط مردم و حق برابر همه قوا در تفسیر قانون اساسی به‌دلیل وظیفه همه قوا در حفاظت از قانون اساسی؛ در کنار واقعیاتی چون سکوت و یا رضایت کنگره در



بسیاری از موارد و همراهی با اقدام رئیس‌جمهور، رویه عملی رؤسای‌جمهور و رویه عملی دیوان عالی فدرال که نوعاً به تأیید اقدامات رؤسای‌جمهور می‌پردازد و یا حداقل سکوت می‌کند، موجب گردیده تا فرمان‌های اجرایی که فراتر از اختیارات مصرح و ضمنی و یا تفویضی رئیس‌جمهور هستند، سرانجام حقوقی قطعی و نهایی نیابد و در عمل این رؤسای‌جمهور باشند که در بیشتر موارد به عملی ساختن منویات خویش در قالب چنین اقداماتی نائل آیند.

در این راستا توضیحی اجمالی از دو دلیل طرفداران اختیارات گسترده رئیس‌جمهور درخصوص موضوع مورد مطالعه گزارش، ارائه می‌شود.

### ۱. اختیارات ذاتی اجرایی

ذیل نظریه اختیارات ذاتی اجرایی، از نظریه اختیار تکمیلی رئیس‌جمهوری سخن می‌رود. صاحب‌نظرانی که به طرح این ایده پرداخته‌اند، با تمسک به شیوه تفسیر کارکردی و با رویکردی عملگرا، خواستار انعطاف‌پذیری در برداشت از «وظیفه رئیس‌جمهور در مراقبت از اجرای صحیح قوانین» شده‌اند. توضیح آنکه اگرچه درخصوص یک فرمان اجرایی معین، هیچ قانونی به‌طور صریح یا ضمنی اشاره به مفاد فرمان نداشته باشد، اما آن فرمان می‌تواند در راستای اجرای بسیاری از دیگر قوانین مصوب کنگره قرار داشته باشد. به‌عبارت دیگر این تفسیر از وظیفه قوه مجریه در اجرای قوانین، قائل به تمام رساندن سیاست‌های قانونگذار در هویت جمعی خود و علیرغم عدم پیش‌بینی آن ترتیب اجرایی خاص در قانونی مشخص است.

برای مثال به پرونده‌ای که درخصوص فرمان اجرایی صادره از سوی ترومن،

رئیس‌جمهور وقت آمریکا به سال ۱۹۵۲ در دیوان عالی فدرال مورد بررسی قرار گرفت و منشأ آرای مختلفی در باب قلمرو اختیارات رئیس‌جمهوری شد، اشاره می‌کنیم.

شرح مختصر پرونده آن است که در اثنای جنگ کره، کارگران صنعت فولاد آمریکا برای حل یک مشکل کارگری دست به اعتصاب سراسری زدند. ترومن رئیس‌جمهور وقت آمریکا، فرمانی اجرایی صادر کرد و در آن به وزارت امور تجارت دستور داد تا کارخانه‌های فولاد را تحت کنترل خویش گرفته و به تولید فولاد ادامه دهد، زیرا وی برای تولید سلاح به محصولات فولاد نیاز داشت. صاحبان صنایع از ترومن شکایت کرده و دادگاه تالی دستور توقف کنترل کارخانه‌ها را صادر کرد. موضوع در دیوان عالی طرح شد و دولت ترومن به‌جای استناد به یک قانون مصوب کنگره که چنین فرمانی را تجویز کند، به اختیار ذاتی رئیس‌جمهور که برآمده از اصل اعطای صلاحیت اعمال «قوه اجرایی» به رئیس‌جمهور، اصل فرماندهی نیروهای مسلح و اصل صلاحیت رئیس‌جمهور در مراقبت نسبت به اجرای صحیح قوانین بود، استناد کرد (Goldsmith&Manning, op.cit:5).

دادگاه استدلال دولت را رد کرده و توسط قاضی بلاک<sup>۱</sup> نظر اکثریت قضات را بیان کرد. بلاک اظهار داشت هیچ قانونی نه به صراحت و نه به تلویح چنین اختیاری به رئیس‌جمهور نداده و هیچ اختیاری نیز از مفاد قانون اساسی در این زمینه وجود ندارد، بنابراین رئیس‌جمهور هیچ صلاحیتی نه‌تنها از اصول مورد ادعای خود به‌دست

---

1. Black



نمی‌آورد، بلکه مفهوم اصلی که بیانگر اعطای صلاحیت اجرا به رئیس‌جمهوری است، آن است که قدرت قانونگذاری منحصرأ در اختیار کنگره می‌باشد و ازسوی دیگر مراقبت از اجرای صحیح قوانین نیز رئیس‌جمهوری را به قانونگذار تبدیل نمی‌کند. از نظر بلاک رئیس‌جمهور باید به اجرای سیاست‌های کنگره که در قالب قوانین مصوب می‌شود، بپردازد و نه اینکه به صدور فرمان اجرایی برای تحقق سیاست‌های مد نظر خویش مبادرت کند.

در مقابل اما، بخشی از قضات به نمایندگی قاضی وینسون بر آن بودند که، رئیس‌جمهور ملزم به اجرای مجموعه سیاست‌های مصوب کنگره است و بدین منظور از صلاحیت لازم برای اتخاذ اقدامات ویژه‌ای که در خود قوانین پیش‌بینی نشده اما برای اجرای آنها ضرورت دارد، برخوردار است. برداشت وینسون از جمله‌ای در اصل دوم قانون اساسی که رئیس‌جمهوری را موظف به مراقبت در اجرای صحیح قوانین می‌داندست، آن بود که رئیس‌جمهور، مقامی پیش‌بینی شده در قانون اساسی است که موظف به مراقبت از اجرای صحیح «مجموعه قوانین و سیاست‌های مصوب کنگره» است و انعطاف در اجرا به‌منظور مواجهه با شرایط خطیر، امری از جنس «ضرورت‌های کارکردی» است. (Goldsmith&Manning, op.cit:6-7).

به‌نظر نگارنده، هرچند این نوع از تفسیر دارای محاسنی ازجمله توجه به سیاستگذاری‌های قوه مقننه در کلیت آن است و نگاه مجموعی به قوانین، طریق مطمئن‌تر و عقلانی‌تری برای نیل به اهداف تلقی می‌شود و درخصوص پرونده مذکور نیز قابل قبول به‌نظر می‌رسد، اما دارای معایبی خواهد بود ازجمله عدم تعیین دقیق مرزهای حقوقی میان صلاحیت‌های قوای مختلف به بهانه ضرورت‌های عملی و

توسیع صلاحیت‌ها بر مبنای مصلحت‌جویی که برخلاف اصولی چون اصل لزوم اعطای صلاحیت توسط قانونگذار به مقام اداری برای وضع قاعده است، زیرا در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مأمور اداری در اعمال یک اختیار است مگر آنکه قانون به صراحت به وی صلاحیت انجام عملی را اعطا کرده باشد.

## ۲. امکان عملی اعمال اختیار

این دلیل نیز در زمره دلایل کارکردی قوه مجریه قرار دارد. به این بیان که ویژگی اجرایی این نهاد، به این قوه امکان اعمال قدرت در حوزه‌های گوناگون می‌دهد درحالی که دیگر بخش‌های حکومت از جمله کنگره از چنین امکان ساختاری برخوردار نیستند. «هرچند به موازات رشد اختیارات دولت فدرال، اختیارات هر دو نهاد قوه مجریه و مقننه گسترش یافت، اما سهم قوه مجریه از این توسعه بیشتر بود، زیرا مقام ریاست‌جمهوری از برخی ویژگی‌های خاص بهره می‌برد» (Welch&others, op.cit:315). برخی از این ویژگی‌ها عبارتند از:

۱. رئیس‌جمهور یک تن است و به تنهایی تصمیم می‌گیرد درحالی که کنگره متشکل از ۵۳۵ عضو است و مشتمل بر دو نهاد (مجلس نمایندگان و سنا) و صدها کمیسیون و کمیته فرعی،

۲. فرآیند تصمیم‌گیری رئیس‌جمهور کوتاه و فوری است درحالی که در کنگره بحث‌های طولانی و مشاجرات میان حزبی از یک‌سو و تعیین اهداف حزب و بعد پایبند ماندن اعضا به این اهداف در تصمیم‌گیری‌ها از سوی دیگر، باعث عدم کارایی و





سرعت مناسب در عکس‌العمل به رویدادها می‌شود،

۳. چون رئیس‌جمهور یک فرد است می‌تواند به راحتی توجه رسانه‌ها را به خود جلب کند، اما کنگره با تعدد بسیار اعضا روشن است که چنین امکانی ندارد،
۴. رئیس‌جمهور بیشترین امکان دسترسی به اطلاعات لازم را از طریق دستگاه‌های اجرایی در اختیار دارد؛ در حوزه روابط خارجی دسترسی او حالت انحصاری به خود می‌گیرد و درحالی که کنگره چنین امکانی ندارد، قوه مجریه می‌تواند از در اختیار قرار دادن این اطلاعات به کنگره خودداری ورزد.
- کنگره حتی با اختصاص دادن کمیسیون‌های متعدد اصلی و فرعی و به‌کارگیری کارکنان لازم به هیچ وجه قادر نخواهد بود تا در امور اجرایی مانند روابط خارجی و یا تنظیم تجارت ورود پیدا کند، لذا بعضی نویسندگان اظهار داشته‌اند: «پیدا کردن دلیل انباشت قدرت در مقام ریاست‌جمهوری دشوار نیست، زیرا قدرت در اختیار مقامی خواهد بود که می‌تواند آن را اعمال کند» (Levy and Karst, op.cit:1995).
- موضوع امکان عملی اعمال اختیار، تنها به تشریح واقعیات وضع موجود می‌پردازد و ترتیبات تشکیلاتی و چنین ساختاری قوای سه‌گانه را از جمله علل توفیق رؤسای‌جمهور در عملی ساختن سیاست‌های مد نظر خود معرفی می‌نماید، لذا قادر به توجیه و نمایاندن مبنای حقوقی این‌گونه فرامین اجرایی خواهد بود.

## وضع مقررات دولتی توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

۱. صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور، با توجه به اصول قانون اساسی و لحاظ نمودن قواعد پذیرفته شده و مسلم حقوقی قابل بررسی و پی‌جویی است. اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه را تنها برای هیئت وزیران و هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به رسمیت شناخته و اشاره‌ای به صلاحیت رئیس‌جمهور در وضع مقررات ندارد، همان‌طور که در هیچ اصل دیگری نیز رئیس‌جمهور را صالح به چنین امری ندانسته است. از سوی دیگر، مقام اداری هنگامی در حوزه‌ای واجد صلاحیت خواهد بود که به‌موجب قانون و به‌صراحت از اختیار عمل در آن حوزه برخوردار شده باشد. مفهوم اصل حاکمیت قانون در این خصوص بیانگر آن است که اصل بر عدم صلاحیت مقامات دولتی در مقررات‌گذاری است و در صورتی که اقدام مقامی فاقد مبنای قانونی باشد، می‌تواند منجر به مسئولیت وی شود. البته رئیس‌جمهور مطابق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت خواهد داشت از تأیید مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر خودداری کرده و از این طریق از تبدیل آنها به آیین‌نامه ممانعت به‌عمل آورد.

۲. شورای نگهبان نیز در نظریه‌ای تفسیری، ضمن بیان آنکه مراجع وضع آیین‌نامه، تصویب‌نامه و اساسنامه در اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی تعیین شده است، مفاد اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی در خصوص نماینده ویژه را ناظر به صلاحیت رئیس‌جمهور و هیئت وزرا در اتخاذ «تصمیمات» دانسته و



جنس تصمیمات را متمایز از وضع مقررات معرفی کرده است، لذا اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی نیز نمی‌تواند مبنایی برای صلاحیت وضع قاعده توسط رئیس‌جمهور تلقی شود.

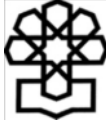
۳. با عنایت به اینکه رئیس‌جمهور فاقد صلاحیت مستقل برای وضع مقررات است و بر اساس مفاد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی به‌عنوان عضو هیئت وزیران تنها از حق مشارکت در تصویب آیین‌نامه‌ها برخوردار است، لذا از اختیاری مانند رئیس‌جمهوری در آمریکا برای صدور فرامین اجرایی برخوردار نخواهد بود. البته در مواردی که فرامین اجرایی، در واقع دارای ماهیت یک تصمیم سیاسی و یا اجرایی و اداری است، رئیس‌جمهور در ایران نیز در حدود اختیارات و وظایف سیاسی اداری تصریح شده در قانون اساسی، از چنین صلاحیتی برخوردار خواهد بود. به‌عنوان نمونه رئیس‌جمهوری ایران حق وضع دستورالعمل یا بخشنامه‌هایی را در راستای اعمال صلاحیت‌های خود ناشی از اصل یکصدویست و ششم قانون اساسی خواهد داشت. در این راستا می‌توان بیان داشت همان‌گونه که نظریات تفسیری و رویه‌ای شورای نگهبان صلاحیت وضع آیین‌نامه را برای رؤسای قوای مقننه و قضائیه در حوزه اختیارات آنها به رسمیت شناخته است، می‌توان مشابه چنین صلاحیتی را برای رئیس قوه مجریه در حوزه اختیارات اختصاصی وی و با رعایت قوانین و مقررات بالادستی به رسمیت شناخت.

بنابراین هرچند که رئیس‌جمهور در نظام حقوقی آمریکا بتواند با استفاده از فرمان اجرایی مبادرت به تشکیل یک سازمان اداری نماید - علیرغم آنکه ایجاد سازمان‌های دولتی در آمریکا نیز نیاز به مصوبه کنگره دارد - و یا برخلاف قوانین

کنگره، حق و تکلیف جدیدی برای شهروندان تعیین کند، اما تصمیم سیاسی یا اداری رئیس‌جمهوری در ایران نمی‌تواند متضمن نهادسازی و یا عمل برخلاف قوانین مصوب قوه مقننه باشد، بلکه با استفاده از تصمیمات اداری می‌توان به تنظیم و ساماندهی امور اداری مبادرت کرده یا دستورهایی در چارچوب وظایف و اختیارات خود در چارچوب قوانین موجود صادر کند.

### منابع و مأخذ

۱. رودگر، علیرضا. اختیارات ویژه در قوانین اساسی ایران و آمریکا ( پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
2. Goldsmith, J., and Manning, J., F, The Most Dangerous Branch? Mayors, Governors, Presidents, and the Rule of Law : A Symposium on Executive Power, The Yale Law Journal, Vol. 115, No, 2006.
3. Levy, Leonard W., Karst, Kenneth L., Encyclopedia of the American Constitution, Macmillan Reference USA, 2000.
4. Vile, John R., A Companion to the United States constitution and its Amendments, 4th Edition, Praeger Publishers, 2006.
5. Welch, Suzan. Gruhl; John. Comer; John. Rigdon; Suzan M.; Understanding American Government, Wadsworth Cengage Learning, Canada, 2010.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۷۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دستورالعمل‌ها یا فرامین اجرایی در آمریکا

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: علیرضا رودگر

ناظر علمی: علی بهادری جهرمی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. فرمان اجرایی

۲. صلاحیت

۳. آیین‌نامه

۴. رئیس‌جمهور

۵. ایران

۶. آمریکا

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۰/۱۹