

# صلاحیت دولت در وضع آئین‌نامه و تصویب‌نامه و مکانیسم نظارت بر آن

دکتر علی عباس حیاتی

استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (علیه السلام)

## چکیده

مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوهی مقننه، قوهی مجریه و قوهی قضائیه . . . این قوا مستقل از یکدیگرند.» لذا مشخص است که قانون اساسی اصل تفکیک قوا را پذیرفته و دخالت این قوا در وظایف دیگری را ممنوع نموده است. صلاحیت انحصاری وضع قانون در اختیار مجلس شورای اسلامی است. «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» (اصل ۷۱ ق.ا) با اینکه صلاحیت مجلس عام است، اما تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرای قوانین و تنظیم امور اداری اولاً، برای مجلس همیشه مقدور نیست. ثانیاً، پرداختن به این مسائل جزئی مجلس را از انجام وظایف مهم تر خود باز می‌دارد. لذا راهکاری که وجود دارد آن است که مجلس بیشتر قواعد کلی را تصویب و قلمرو حق و تکلیف را در قانون دقیقاً مشخص نموده و جزئیات و نحوه‌ی اجرای آنرا به خود مدیران اجرایی واگذار کند؛ راهکاری که در اصل ۱۳۸ ق.ا پیش‌بینی شده است. به موجب این اصل: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آئین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این

مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد . . .»

با توجه به آنچه گفته شد، لازم است به پرسش‌های ذیل پاسخ داده شود.  
۱- مقررات مصوب دولت در تقسیم‌بندی قوانین در چه جایگاهی قرار دارد؟  
۲- تفاوت قانون (مصوب مجلس) با مقررات مصوب دولت چیست؟  
۳- آیا مراجع دیگری غیر از دولت حق وضع آئین‌نامه و یا تصویب‌نامه را دارند؟  
۴- نظارت بر مقررات دولتی به چه شیوه‌ای صورت می‌گیرد؟ به ترتیب هر کدام از سوالات فوق را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهیم.

## کلمات کلیدی:

آئین‌نامه، تصویب‌نامه، تفکیک قوا، دولت، بخشنامه، نظارت

## مبحث اول - اقسام مقررات مصوب دولت

مقرراتی که به تصویب دولت یا یکی از واحدهای آن می‌رسد ممکن است بصورت آئین‌نامه، تصویب‌نامه، نظام‌نامه و یا بخش‌نامه (دستورالعمل) باشد.

### بند اول: آئین‌نامه

#### الف - مبنای صلاحیت دولت در وضع آئین‌نامه

با اینکه صلاحیت انحصاری وضع قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اختیار قوهی مقننه است (اصل ۵۷ و ۷۱) اما به موجب اصل ۱۳۸ ق.ا. قوهی مجریه هم مجاز به وضع آئین‌نامه، تصویب‌نامه و بخش‌نامه شناخته شده است.

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که آیا اختیار وضع این مقررات از سوی قوهی مجریه استثنایی بر اصل تفکیک قوا است یا اینکه اصولاً اقدام دولت در این خصوص وضع قانون به معنای واقعی کلمه نیست بلکه تهیهی مقرراتی در راستای اجرای قانون اساسی و قوانین مصوب قوه مقننه است؟ در این زمینه تحلیل‌های مختلفی ارائه شده است.

۱- بعضی از حقوقدانان گفته‌اند: قوهی مقننه قاعداً به وضع کلیات قوانین می‌پردازد و با تعیین چارچوب قواعد به لحاظ عدم تخصص فنی و عدم آگاهی لازم از نحوه‌ی اجراء از ورود در جزئیات قانون خودداری می‌نماید. قوانین مصوب مجلس بدون تبیین جزئیات آن قابلیت اجراء ندارد. لذا این مجری قانون است که به تشخیص خود یا با تجویز قوهی مقننه ناگزیر از تکمیل قوانین مورد نظر از طریق آئین‌نامه‌های فنی و اجرایی است.<sup>۱</sup>

۲- وضع آئین‌نامه توسط دولت دخالت در اختیارات قوهی مقننه محسوب نمی‌شود. زیرا، آئین‌نامه و قانون ماهیتاً با هم متفاوت بوده، بدین معنی که، قوهی مجریه در مقام اجرای قانون تصمیماتی را اتخاذ می‌کند. این تصمیمات یا جنبه‌ی فردی دارد و در مورد افراد یا موضوعات مشخص اتخاذ می‌گردد، یا آن که جنبه کلی و نوعی دارد. مصوباتی را که کلی است نمی‌توان با قانون مقایسه کرد. زیرا قانون موجد حق و تکلیف بوده و وضع آن صرفاً در صلاحیت مرجعی است که برخاسته از اراده‌ی عموم جامعه باشد. در حالی که ابتکار آئین‌نامه محدود و متکی به قوانین مصوب مجلس و یا قانون اساسی است و حق و تکلیف جدیدی

را بیش از آنکه در قانون مصوب مجلس و یا قانون اساسی مقرر شده است، ایجاد نمی‌کند.<sup>۲</sup>

۳- قانون جنبه‌ی عمومی و نامحدود دارد و برای همه‌ی مشمولان خود ایجاد حق و تکلیف می‌کند. در حالی که آئین‌نامه جنبه‌ی داخلی داشته و حاوی دستورالعمل‌های یکنواختی است که اجرای قانون را تسهیل می‌نماید.<sup>۳</sup>

۴- بعضی دیگر از حقوقدانان منکر این نشده‌اند که وضع آئین‌نامه توسط دولت می‌تواند نوعی دخالت قوهی مجریه در اختیارات قوهی مقننه باشد. اما این دخالت را نوعی تشریک مساعی و همکاری میان دو قوه دانسته‌اند. در تبیین این نظر گفته شده است «... آئین‌نامه از لحاظ ماهوی با قانون یکی است؛ زیرا هر دو، قاعده‌ای کلی وضع می‌کنند و هر دو برای افراد لازم الاجراء هستند، ولی از نظر صوری بین آنها تفاوت وجود دارد، زیرا آئین‌نامه ناشی از قوهی مجریه است ولی قانون ناشی از قوهی مقننه.

**از شرایط تصویب‌نامه آن است که به تصویب هیأت دولت برسد. لذا تصویب‌نامه برخلاف آئین‌نامه نمی‌تواند، مصوب یک وزیر و یا حتی چند وزیر باشد.**

.. از نظر تقسیم کار و عدم تمرکز امور، بسیار سودمند است که قوهی مجریه که در عمل با واقعیات و مشکلات امور سر و کار دارد، در تعیین تکلیف آنها با قوهی مقننه تشریک مساعی و همکاری کند. . . هر چند وضع مقررات از طرف قوهی مجریه، خلاف اصل تفکیک قوا و مداخله‌ی قوهی مجریه در وظایف و صلاحیت قوهی مقننه است اما . . . در کشورهای مانند امریکا هم که اصل انفصال قوا به طور کامل پذیرفته شده است، هنوز قوهی مقننه از همکاری قوهی مجریه بی‌نیاز نیست.<sup>۴</sup>

#### ب - انواع آئین‌نامه

قانون اساسی در اصل ۱۳۸ و ۸۵ صلاحیت‌های متفاوتی را برای دولت در وضع آئین‌نامه قائل شده است. از میان این اصول حقوقدانان دو نوع آئین‌نامه را استخراج نموده‌اند: آئین‌نامه اجرایی و آئین‌نامه مستقل.

#### ۱- آئین‌نامه اجرایی

در تعریف آئین‌نامه اجرائی گفته شده است: «آئین‌نامه اجرایی، نظامات و مقرراتی را گویند که مقامات صلاحیت‌دار اداری با اجازه و بنا

به دعوت صریح و یا ضمنی قانونگذار برای تکمیل و یا تشریح جزئیات قانون مصوب، وضع می‌کنند»<sup>۵</sup>

سوالی که اینجا مطرح می‌شود این است آیا دولت صرفاً صلاحیت وضع آئین‌نامه جهت اجرای قانون را دارد یا اینکه قانون را هم تکمیل می‌نماید؟ بنظر می‌رسد قوهی مجریه صرفاً اختیار وضع آئین‌نامه جهت اجرای قانون را دارد و نمی‌تواند به بهانه‌ی تهیهی آئین‌نامه اجرایی قلمرو قاعده، حق و یا تکلیفی را که به موجب قانون ایجاد شده است گسترش و یا محدود نماید. اما جهت اجرای قانون هر شیوه‌ای را که به صلاح بداند می‌تواند در قالب آئین‌نامه اجرایی بیاورد. این نظر با اصل ۱۳۸ ق.ا. سازگاری بیشتری دارد زیرا این اصل مقرر داشته است:

«هیأت وزیران حق دارد برای تأمین اجرای قوانین به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه بپردازد.» در این اصل به تکمیل قانون توسط هیأت وزیران اشاره‌ای نشده است.

بنابراین صلاحیت قوهی مجریه در وضع قواعد از لوازم وظایف اجرایی است، تابع و محدود به قوانین است و اصالت ندارد. لذا این قوه نه حق وضع قاعده‌ی جدید را دارد و نه می‌تواند قاعده‌ای را که مجلس وضع کرده است تغییر دهد. این قوه نمی‌تواند نهاد یا سازمان حقوقی جدیدی ایجاد کند. ولی، می‌تواند سازمانهای قانونی را با واقعیت‌های اجتماعی منطبق کند و طرحی را که قانونگذار در نظر داشته در سازمان اداری کشور اجرایی سازد.<sup>۶</sup>

در مواردی که مأموریت تهیهی آئین‌نامه‌ی اجرایی به قوهی مجریه داده می‌شود، معمولاً با عبارت صریح و یا ضمنی در انتهای قانون به این مأموریت اشاره می‌شود. هیأت دولت و یا چند وزارتخانه بصورت مشترک ممکن است جهت تهیه آئین‌نامه اجرایی تعیین شوند.

در مواردی که چنین مأموریتی به طور صریح یا ضمنی به قوهی مجریه داده شده باشد آنان تعهد و تکلیف قضایی ویژه‌ای پیدا می‌کنند که انجام ندادن آن موجب مسئولیت است. بدیهی است چنانچه برای انجام مأموریت، در قانون موعدهی مقرر شده باشد، تکلیف قوهی مجریه شدیدتر خواهد بود.<sup>۷</sup> چنین قانونی، پس از تصویب (با رعایت مهلت پس از انتشار) اصولاً قابل اجراء است. مگر آنکه، در خود قانون اجراء آن را به وضع آئین‌نامه و تشریح جزئیات موکول کرده باشند. یا آنکه، اجرای قانون عملاً

بدون آیین‌نامه‌ی اجرایی ممکن نباشد.

تصور نشود که اعطای اختیار وضع آیین‌نامه به قوه‌ی مجریه وکالت در قانونگذاری است. زیرا، مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...» وضع آیین‌نامه اجرایی صرفاً یک عمل اداری محسوب می‌شود و به هیچ وجه خصلت قانون را ندارد.

ممکن است قانونگذار ضمن تصویب قانونی وزارتخانه‌ای را موظف به تهیه آیین‌نامه مربوط نماید و در همان قانون مقرر نموده باشد که آیین‌نامه‌ی مذکور پس از تصویب یکی از کمیسیون‌های مجلس قابلیت اجراء دارد. آیا چنین آیین‌نامه‌ای ماهیتاً قانون است یا تصویب کمیسیون مربوط در مجلس آن را از وصف آیین‌نامه خارج نمی‌نماید؟

به نظر می‌رسد چنین آیین‌نامه‌ای قانون به معنای اخص آن محسوب نشود. زیرا، برای اینکه مصوبه‌ای وصف قانونی پیدا کند، باید مطابق تشریفات مقرر در قانون اساسی وضع شود. صرف اظهار نظر کمیسیون مجلس نمی‌تواند به آن آیین‌نامه ماهیت قانونی دهد. چنین آیین‌نامه‌ای از حیث ماهیت یک عمل اداری است و چنانچه مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه باشد، قضات دادگاهها مکلفند، از اجرای آن خودداری کنند (اصل ۱۷۰ ق.ا). اما ثمره‌ای که بر تصویب کمیسیون مجلس مترتب است آن است که اولاً، تا زمانی که کمیسیون مربوط در مجلس آن را تصویب ننموده است، قابلیت اجرایی ندارد. ثانیاً، مطابق اصول کلی چنین آیین‌نامه‌هایی تا وقتی که از طرف مجلس و یا کمیسیونهای مربوط ملغی نشده‌اند، قابل اجراء هستند و دولت نیز نمی‌تواند رأساً آنرا ملغی نماید.

## ۲- آیین‌نامه مستقل

«آیین‌نامه مستقل آیین‌نامه‌ای است که از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری در اجرای وظایف خود بدون اینکه مأموریت خاصی از طرف قانونگذار داده شده باشد وضع می‌گردد.»<sup>۸</sup> مبنای اختیار قوه‌ی مجریه در وضع چنین مقرراتی اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: «... هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و

آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه... را دارد.»

آیین‌نامه مستقل مربوط به قانون معینی نیست. بلکه، مقامات اداری در راستای وظایف و مسئولیت‌هایی که قانون اساسی برای آنان از حیث حفظ نظم و اداره‌ی امور عمومی بر عهده آنان نهاده است، مجاز به وضع آن هستند. مبنای مشروعیت آیین‌نامه مستقل قانون اساسی است. بنابراین، اگر حتی در آیین‌نامه مستقل حقوق و تکالیفی ایجاد شود، بایستی فراتر از اختیارات و مسئولیت‌هایی که قانون اساسی بر عهده‌ی قوه مجریه نهاده است، نباشد. تهیه آیین‌نامه‌ی مستقل یکی از راههایی است که ممکن است باعث شود قوه مجریه در وظایف و اختیارات قوه مقننه مداخله نماید. البته به این بهانه نمی‌توان امور عمومی جامعه را تعطیل نمود. دولت جهت اداره‌ی امور عمومی نیاز به چنین اختیاراتی دارد. نگرانی هم با وجود سیستم‌های نظارتی که در مبحث بعدی به آن خواهیم پرداخت بر طرف می‌شود. طبعاً چنانچه قوه‌ی مجریه در صلاحیت‌های ویژه‌ی قوه‌ی مقننه در امر قانونگذاری دخالت نماید آیین‌نامه‌ی تهیه‌ی شده لغو خواهد شد.

ذکر این نکته لازم است که «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» (اصل ۷۱) و لذا هر وقت که صلاح بداند می‌تواند آیین‌نامه‌ی مصوب دولت را لغو یا قوانین مغایر با آن وضع کند که در این صورت هم مقررات مزبور نسخ خواهد شد.

## ج - مقامات دولتی صلاحیت‌دار برای وضع آیین‌نامه

آیین‌نامه از سوی مقامات مختلف قوه‌ی مجریه وضع می‌گردد. اما این مقامات در راستای اجرای وظایف قانونی خود حق وضع چنین مقرراتی را دارند این مقامات عبارتند از:

- ۱- رئیس جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزیران (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)
- ۲- استانداران و فرمانداران. این مقامات در حیطه‌ی وظایف و اختیارات خود حق وضع آیین‌نامه اجرایی را دارند (اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده‌ی ۱۷ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶)
- ۳- مؤسسات عمومی. مؤسسات عمومی که

دارای شخصیت حقوقی اند، ممکن است، طبق اساسنامه‌ی قانونی خود در حدود وظایفشان حق وضع آیین‌نامه را داشته باشند مانند شرکت‌های بیمه، دانشگاهها و... .

۴- شوراهای اسلامی شهر و روستا. این شوراهای در حدود صلاحیت قانونی خود حق وضع آیین‌نامه دارند (مواد ۷ و ۱۱ تا ۱۳ قانون شوراهای محلی)

۵- شوراهای اداری. بعضی شوراهای اداری ممکن است قانوناً صلاحیت وضع آیین‌نامه داشته باشند. مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور<sup>۹</sup> لازم به ذکر است علاوه بر مقامات مذکور در قوه‌ی مجریه مقامات دیگری هم آیین‌نامه وضع می‌نمایند. مانند آیین‌نامه‌های مصوب ریاست قوه‌ی قضائیه که در مبحث بعدی هم به این موضوع می‌پردازیم.

## بند دوم - تصویب‌نامه

تصویب‌نامه مقرراتی است که توسط هیأت دولت در یک موضوع کلی و یا جزئی به تصویب می‌رسد.

بنابراین، از شرایط تصویب‌نامه آن است که به تصویب هیأت دولت برسد. لذا تصویب‌نامه برخلاف آیین‌نامه نمی‌تواند، مصوب یک وزیر و یا حتی چند وزیر باشد. اما از حیث موضوع، تصویب‌نامه می‌تواند، در یک موضوع کلی و یا در یک موضوع جزئی به تصویب برسد. از مقایسه‌ی آیین‌نامه با تصویب‌نامه به نتایج ذیل می‌رسیم.

- ۱- آیین‌نامه می‌تواند مصوب هیأت دولت، وزیر و سایر مقاماتی که به آن اشاره شد، باشد اما تصویب‌نامه صرفاً مصوب هیأت دولت است.
- ۲- آیین‌نامه صرفاً در موضوعات کلی به تصویب می‌رسد. اما تصویب‌نامه هم در موضوعات کلی و هم در موضوعات جزئی قابل وضع است.

با توجه به دو نکته‌ی فوق میان آیین‌نامه و تصویب‌نامه در یک مورد اشتراک وجود دارد و آن حالتی است که مقررات کلی به تصویب هیأت دولت برسد که به آن آیین‌نامه و یا تصویب‌نامه گویند.

بعضی از حقوقدانان وضع تصویب‌نامه را منحصر به هیأت دولت ندانسته‌اند و چنین گفته‌اند: «به طور کلی تصویب‌نامه به مصوبات هیأت دولت یا هر هیأت و شورا گفته می‌شود

و این مصوبات ممکن است جنبه‌ی عام (مانند آیین‌نامه) داشته باشند یا جنبه خاص مانند تصویب‌نامه برقراری یک مستمری و حقوق و وظیفه در مورد بازماندگان یک شخص یا تصویب‌نامه مربوط به نصب برخی ماموران عالی رتبه که باید به تصویب هیات دولت برسد.<sup>۱۰</sup>

#### بند سوم - نظامنامه

از میان آیین‌نامه‌های اجرایی، گروهی را که مربوط به تشریفات سازمانها و طرز کار آنهاست، نظامنامه نیز می‌گویند. مانند نظامنامه دفاتر اسناد رسمی و نظامنامه قانون ثبت احوال. با این حال، در عرف اداری گاه نظامنامه و آیین‌نامه به عنوان دو اصطلاح مترادف بکار می‌رود و میان آن دو تفاوتی گذاشته نمی‌شود.<sup>۱۱</sup>

بعضی از حقوقدانان نظامنامه را نام قدیمی آیین‌نامه دانسته‌اند.<sup>۱۲</sup>

#### بند چهارم - بخشنامه (دستورالعمل)

بخشنامه و یا دستورالعمل به دستوراتی اطلاق می‌شود که وزیران و یا رؤسای دستگاهها خطاب به همکاران در قلمرو مأموریت خود و در مقام تفسیر و بیان شیوه‌ی اجرای قوانین و مقررات و یا به منظور حسن اجراء و تنظیم امور داخلی صادر می‌نمایند. علی‌رغم اینکه، اکثر حقوقدانان بخشنامه و دستورالعمل را یکی دانسته‌اند<sup>۱۳</sup>، در عرف اداری موجود اصطلاح دستورالعمل در بیشتر مواقع به جای آیین‌نامه بکار برده می‌شود و یا اینکه عملاً به بعضی از آیین‌نامه‌ها دستورالعمل اطلاق می‌شود. آنچه که بخشنامه را معمولاً از دستورالعمل متمایز می‌سازد آن است که بخشنامه معمولاً بصورت نامه جهت اطلاع کارمندان توسط مقام صاحب اختیار نوشته می‌شود و دستوراتی را در حیطه وظایفشان به آنان می‌دهد. اما دستورالعمل معمولاً بصورت چند ماده و به شکل آیین‌نامه‌ها نوشته می‌شود. بخشنامه اصولاً برای مردم ایجاد حق و تکلیف نمی‌کند و مخاطب آن کارکنان اداری است. بنابراین، چنانچه دستگاههای دولتی با استناد به یک بخشنامه اثر محدود کننده و یا بازدارنده بر حقوق مردم وارد کنند، زیان دیدگان می‌توانند از طریق دیوان عدالت اداری تقاضای جبران خسارت کنند.<sup>۱۴</sup>

اما کارکنان اداری با توجه به وظایف اداری که دارند، مکلف به رعایت مفاد

بخشنامه هستند و در صورت تخلف، کارمند در دادگاههای اداری قابل تعقیب است.

سوالی که اینجا مطرح می‌شود این است که با توجه به اینکه مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی «بخشنامه نباید با متن و روح قانون مخالف باشد» چنانچه در نظر کارمند بخشنامه‌ای مخالف قانون باشد آیا تکلیف عمل به بخشنامه همچنان برای او وجود دارد؟ ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری به سوال فوق چنین پاسخ داده است: «اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأکید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود.»

حال اگر در اثر اجرای بخشنامه‌ای، علی‌رغم آنکه به اعتقاد و تذکر مأمور خلاف قانون بوده، اما مقام مافوق تأکید (کتبی) بر اجرای آن دارد، خسارت و یا جرمی اتفاق بیافتد مسوولیت بر عهده‌ی کیست و آیا مأمور اجرا کننده‌ی دستور مسوولیتی دارد؟ در پاسخ بایستی میان

به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی  
قوهی مجریه هم مجاز به وضع  
آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه  
شناخته شده است.



مسئولیت کیفری و مدنی قائل به تفکیک شد. براساس قواعد عام مسوولیت مدنی هر کس به دیگر خسارتی وارد کند باید جبران خسارت کند. لذا مأموری که اموال دیگری را تلف کرده و یا سبب اتلاف مال دیگری شده است، مسوولیت دارد، اما چنانچه مأمور جبران خسارت کند، می‌تواند به امر جهت آنچه که پرداخته است مراجعه کند. اما در مورد وقوع جرم مواد ۵۶ و ۵۷ قانون مجازات اسلامی تکلیف را روشن نموده است.

ماده ۵۶: «اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود. ۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر آمر قانونی بوده و خلاف شرع هم نباشد. ۲- در صورتی که ارتکاب عمل برای اجرای قانون اهم لازم باشد.»

ماده ۵۷: «هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند ولی مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است اجراء کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد.»

#### مبحث دوم: صلاحیت مراجع غیر دولتی در وضع آیین‌نامه، بخشنامه و یا دستورالعمل

فقط قوه مجریه نیست که عملاً مبادرت به وضع مقررات آیین‌نامه‌ای می‌نماید. بلکه مراجع دیگری خارج از این ساختار هستند که بخشنامه صادر می‌کنند و آیین‌نامه وضع می‌کنند. از جمله این مراجع می‌توان به قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... اشاره کرد. سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا این مراجع اصولاً چنین اختیاری را دارند؟ و اگر پاسخ مثبت است مکانیسم نظارت بر آن چگونه است، آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند به دلیل مغایرت تصمیمات آنها با قانون و شرع حکم ابطال آنرا صادر کند؟ قانون اساسی به صراحت چنین اختیاری را به مراجع مذکور نداده است البته سکوت قانونگذار به معنای نفی اختیار نیست. بلکه می‌توان گفت این مراجع یا براساس قوانین خاص مجاز به وضع چنین مقرراتی هستند و یا اینکه لازمی مدیریت و انجام وظایف محوله مبادرت

به وضع چنین مقرراتی است. اما با وجود این، به نظر می‌رسد، ماهیتاً چنین مقرراتی با مقررات مصوب دولت یکسان نباشد. در مبحث بعدی راجع به مکانیسم نظارت بر مقررات مصوب دولت بحث خواهیم کرد. اما در موضوع مورد بحث در قانون سابق دیوان عدالت اداری قانونگذار به صراحت متعرض به این موضوع نشده بود که آیا دیوان عدالت اداری صالح به نظارت هست یا خیر؟ اما قانون دیوان عدالت اداری سال ۸۵ تا حدودی مشخص نمود که این مرجع حق نظارت بر مصوبات مراجع پیش گفته را ندارد. تبصره‌ی ذیل ماده‌ی ۱۹ مقرر نموده است: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی، و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است» به نظر می‌رسد هنوز ابهام به طور کلی حل نشده است و سؤالات دیگری همچنان

**اما در مورد اینکه اصولاً چرا مجلس بایستی بر مصوبات دولت نظارت کند این ایراد موجه به نظر می‌رسد. زیرا، این نظارت اصولاً با اصل تفکیک قوا مغایرت دارد ثانیاً تشتت در نظام نظارتی مطلوب به نظر نمی‌رسد.**

بی‌جواب باقی می‌ماند از جمله:

۱- اگر تصمیمات قضایی رئیس قوه قضائیه از شمول صلاحیت دیوان خارج است آیا تصمیمات اداری این مقام می‌تواند از طرف دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قانون و یا شرع ابطال شود؟ خصوصاً اینکه بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های صادره از سوی رئیس قوه قضائیه تصمیم قضایی نیست بلکه تصمیم اداری است.

۲- در صورتی که رئیس مجلس شورای اسلامی جهت اداره‌ی پرسنل اداری تحت اداره‌ی خود بخشنامه‌ای صادر کند آیا دیوان عدالت اداری حق نظارت بر آنرا دارد؟

در هر صورت می‌توان گفت همچنان ابهاماتی وجود دارد. ضمن اینکه می‌توان از روح حاکم بر قانون جدید چنین نتیجه گرفت که دیوان صرفاً برای نظارت بر تصمیمات اداری دولت (قوه مجریه) بوجود آمده است.

**مبحث سوم - مکانیسم نظارت بر آئین‌نامه‌ها**

### و تصویب‌نامه‌ها

با توجه به اصل چهارم قانون اساسی در نظام تقنینی ما مکانیسم ویژه‌ای برای نظارت بر فرایند تصویب قانون وجود دارد، تا مبدا مقرراتی برخلاف قانون اساسی و یا شرع به تصویب برسد. همین حمایت در مورد مقررات مصوب دولت نیز وجود دارد. با این تفاوت که در قوه مقننه شورای نگهبان به عنوان مقام ناظر تلاش می‌کند تا از تصویب قوانین خلاف قانون اساسی و احکام شرع مقدس جلوگیری کند. اما مصوبات دولت نه تنها بایستی مغایر قانون اساسی و احکام شرع نباشد، بلکه بایستی مغایر قوانین مصوب مجلس هم نباشد.

اما سوال این است که این نظارت به چه طریقی اعمال می‌شود؟ بطور کلی برای نظارت بر مصوبات دولت دو سیستم نظارتی وجود دارد: نظارت پارلمانی و نظارت قضایی

### بند اول - نظارت پارلمانی

قبل از اینکه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گیرد، مطابق اصل یکصد و بیست و ششم نظارت قانونی بر تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت بر عهده رئیس‌جمهور بوده، این نظارت مطابق ساختار دولت قبل از بازنگری سال ۶۸، موجه به نظر می‌رسید. به لحاظ آنکه هیات دولت به ریاست نخست‌وزیر تشکیل می‌شد (اصل یک صد و سی و چهارم سال ۸۵) و رئیس‌جمهور در تدوین و تصویب آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها مداخله‌ای نداشت. اما این وضعیت در سال ۶۸ دچار تحول شد و متناسب با تغییراتی که در دولت ایجاد شد و مقام نخست‌وزیری از قوه مجریه حذف و رئیس هیات وزراء همان رئیس‌جمهور تعیین شد، در چگونگی نظارت بر مصوبات دولت هم تغییراتی بعمل آمد. در این اصلاحات قانونگذار ذیل اصل یکصد و سی و هشتم چنین مقرر نمود:

«... تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد یا ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیات وزیران بفرستد.»

از آنجا که اصل مذکور طبعاً به نحوه‌ی اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت اشاره‌ای ننموده است. در سال ۶۸ ماده واحده‌ی قانون نحوه‌ی اجرای اصل هشتاد و

پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسوولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در این ماده واحده چنین مقرر شده است: «چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیات وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید. . . هیات دولت و کمیسیون‌های (آن) مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات و کمیسیونهای مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند. . . اگر بین رئیس مجلس و هیات دولت و کمیسیونهای مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است.»

بعضی از حقوقدانان نسبت به چنین نظارتی انتقاد وارد نموده‌اند به اعتقاد آنان «... فضای قوه مقننه که رئیس مجلس در آن قرار دارد از نظر سیاسی می‌تواند نسبت به مصوبات دولت مؤثر و بازدارنده باشد و دولت را در سرعت اجرای امور با وقفه مواجه سازد. با توجه به اینکه نظارت بر حسن اجرای قوانین بر عهده قوه قضائیه است و اگذاری این نظارت به قوه مزبور مناسب‌تر به نظر می‌رسد.»<sup>۱۵</sup> ایرادی دیگری که نسبت به چنین نظارتی گرفته شده است آن است که همزمانی اقدام دولت در «ابلاغ برای اجراء» و «اطلاع رئیس مجلس» اشکالاتی را به دنبال می‌آورد. زیرا، چنانچه مصوبه در حال اجراء و یا اجراء شده بعد از مدتی به دلیل خلاف قانون بودن توسط رئیس مجلس برای تجدیدنظر و اصلاح و سپس توقف مصوبه به هیات وزیران باز پس فرستاده شود، در این صورت، اصلاح موخر و توقف در اجرای مقررات خالی از اشکال نخواهد بود.<sup>۱۶</sup>

از لحاظ رویه‌ی عملی هم برای چنین نظارتی در مجلس شورای اسلامی در بخش اداری معمولاً یکی از نمایندگان مجلس که تجربه‌ی بیشتری نسبت به قوانین و مقررات دارد برای بررسی مصوبات دولت تعیین می‌گردد و خود رئیس مجلس فرصت اعمال چنین اختیاری را ندارد. اما در مورد اینکه اصولاً چرا مجلس بایستی بر مصوبات دولت نظارت کند این ایراد موجه به نظر می‌رسد. زیرا، این نظارت اصولاً با اصل تفکیک قوا مغایرت دارد ثانیاً تشتت در

نظام نظارتی مطلوب به نظر نمی‌رسد.

سوالی که اینجا مطرح می‌شود این است که اگر مصوبات دولت برای نظارت به مجلس فرستاده نشود آیا قابلیت اجراء دارد یا خیر؟ بعضی از حقوقدانان چنین گفته‌اند: «بدیهی است ارسال نشدن مصوبات مزبور برای ریاست مجلس شورا موجب بی‌اعتباری مصوبات مزبور خواهد شد.»<sup>۱۷</sup>

### بند دوم - نظارت قضایی

می‌دانیم نهادهای اداری، سیاسی و قضایی ایران که پس از انقلاب مشروطیت بنیان گرفت اغلب مبتنی برالگوی قوانین کشور فرانسه بود. در این نظام حقوقی برای رسیدگی به شکایات مردم از اداره و کارمندان و دولت و نهادهای سازمان‌های دولتی و عمومی مرجع ویژه‌ای به نام «شورای دولتی» وجود دارد که از صنف دادگاههای عمومی به مفهوم خاص آن محسوب نمی‌گردد. قانون‌گذاران ایران پس از استقرار مشروطیت می‌خواستند، چنین سازمانی را بوجود آورند، اما هر بار به دلایل مختلف موفق به چنین کاری نمی‌شدند. تا اینکه سرانجام در خرداد ماه ۱۳۳۹ برای اولین بار قانونی به نام «قانون شوراهای دولتی» به همین منظور به تصویب رسید. اما علی‌رغم آنکه این قانون چند بار مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت، هیچ وقت اجراء نشد.<sup>۱۸</sup> در چنین وضعیتی سیستم نظارت قضایی بر مصوبات دولتی ضعیف بود. اختیارات دادگاهها در ابطال نظامات و آیین‌نامه‌های خلاف قانون محدود بود و افراد نمی‌توانستند، مستقلاً در این باره اقدامی دعوی کنند و اعتراضات آنها فقط بصورت ایراد قابل طرح بود. بدین ترتیب که بر طبق اصل ۸۹ متمم قانون اساسی مشروطیت، چنانچه کسی به مطابقت آیین‌نامه‌ها با قانون اساسی اعتراضی می‌کرد و دادگاه ایراد شاکلی را وارد تشخیص می‌داد، مرجع مزبور مکلف بود به آئین‌نامه ترتیب اثر ندهد.

این وضعیت، سبب می‌شد، عملاً نظارت دادگاهها بر آیین‌نامه‌ها محدود شود. لیکن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دراصل یکصد و هفتاد و سوم برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری مرجع ویژه‌ای را تعیین کرد، این اصل مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و

احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌شود، حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را قانون معین می‌کند.» با توجه به اصل مذکور سرانجام «قانون دیوان عدالت اداری در بهمن ماه ۶۰ به تصویب رسید. اما این دیوان فعالیت خود را عملاً با تصویب آئین‌نامه اجراء قانون مذکور در شهریور ۱۳۶۲ آغاز کرد. قانون دیوان عدالت اداری یک بار در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ مورد بازنگری قرار گرفت و البته موادی از این قانون به دلیل مخالفت شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد و مرجع اخیر به تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ آنرا موافق با مصلحت نظام تشخیص داد. ماده ۱۹ قانون مزبور صلاحیت و حدود اختیار هیأت عمومی

**اگر تصمیمات قضایی رئیس قوه قضائیه از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است آیا تصمیمات اداری این مقام می‌تواند از طرف دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قانون و با شرع ابطال شود؟**

**اما نوع دیگری از نظارت قضایی بر مصوبات دولتی وجود دارد که در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن پرداخته شده است.**

دیوان را بدین شرح بیان نموده است: «... ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود...»

بنابراین، مطابق این ماده اگر کسی نسبت به آئین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و یا دستورالعمل مراجع مذکور شکایتی داشته باشد، می‌تواند، ابطال آنرا از دیوان عدالت اداری بخواهد. این درخواست در هیأت عمومی دیوان که مرکب است از رئیس دیوان و کلیه رؤسای شعب و مستشاران شعب، مطرح و نسبت به آن اتخاذ

تصمیم می‌شود.

چنانچه علت درخواست ابطال مصوبه به دلیل مغایرت آن با شرع باشد، مطابق ماده ۴۱ قانون مزبور «... موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.»

اما نوع دیگری از نظارت قضایی بر مصوبات دولتی وجود دارد که در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن پرداخته شده است. این اصل مقرر می‌دارد: «قضات دادگاهها مکلفند از اجراء تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

مطابق قسمت اخیر این اصل جهت ابطال مصوبات دولتی هر کس می‌تواند اقدام کند که این استثنایی است بر اصل ذینفع بودن شاکلی در دعاوی حقوقی.

### پی‌نوشت‌ها

- ۱- دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، نشر میزان، چاپ ششم، تهران، ۱۳۸۴، ص ۳۱۸.
- ۲- همان.
- ۳- همان.
- ۴- دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ پنجم، تهران، ۱۳۷۸، ص ۲۸۸.
- ۵- همان.
- ۶- دکتر ناصر کاتوزیان، فلسفه حقوق، ج ۱، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، ۱۳۷۸، ص ۱۳۳.
- ۷- دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۸۹.
- ۸- همان، ص ۲۹۱.
- ۹- همان، ص ۲۹۳ و ۲۹۴.
- ۱۰- همان، ص ۲۹۳.
- ۱۱- دکتر ناصر کاتوزیان، پیشین، ص ۱۳۳.
- ۱۲- دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی، مسبوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۵، انتشارات گنج دانش، چاپ دوم، تهران ۱۳۸۱، ص ۳۶۵.
- ۱۳- دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی، پیشین، ص ۸۱۹.
- ۱۴- دکتر سید محمد هاشمی، پیشین، ص ۳۳۹.
- ۱۵- همان، پیشین، ص ۳۲۳.
- ۱۶- همان.
- ۱۷- دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۹۵.
- ۱۸- دکتر عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران، انتشارات توس، چاپ ششم، تهران ۱۳۷۹، ص ۴۶۴.