

ناملی در تعاملات قوای مجریه و مقننه

احمد اسدیان*

چکیده

روابط میان قوای مقننه و مجریه، معرف نوع سیستم تفکیک قوای حاکم بر هر کشور است. بر این مبنا، حکومت‌ها را به انواع مختلفی از جمله ریاستی و پارلمانی تقسیم می‌کنند. نظام ریاستی مبین نوعی از تفکیک قوا است که اغلب از آن با وصف مطلق یاد می‌شود، زیرا در این سیستم کمترین حد از مداخله میان قوای موصوف پیش‌بینی شده است و هر کدام از قوا متکفل انجام کار ویژه تخصصی و اختصاصی خود می‌باشد. قوه مجریه در این روش، مستقل و دارای وظایفی ذاتی و از پیش تعیین شده است و قوه مقننه حق مداخله در آنها را ندارد و در مقابل اعمال خود به قوه مقننه پاسخگو نیست گرچه امروزه عملاً قوه مقننه وسایل و ابزارهایی برای کنترل و نظارت بر قوه مجریه در اختیار دارد که از آن جمله می‌توان به اعمال نظارت مالی از طریق تصویب بودجه سالانه کشور اشاره کرد. در نظام-های پارلمانی استقلال قوه مجریه محدود است و گاهی اساساً استقلالی وجود ندارد. در این سیستم اصولاً دولت وابسته به پارلمان و در اداره کشور تابع آن است و پارلمان در همه امور اجرایی، حتی در جزئیات نحوه اجرای قانون نیز مداخله می‌نماید. این نظام که مبتنی بر برتری قوه مقننه است منشاء نظریه تفکیک عمودی قوا است. ذکر این نکته البته ضروری است که قواعد یکسانی بر روابط قوا در سیستم‌های مختلف تفکیک قوا حاکم نیست و همچنین در هر کدام از نظام‌ها حوزه‌هایی با صلاحیت‌های مشترک میان قوای مقننه و مجریه وجود دارد که نتیجه عملی آن، اختلافات دائمی میان قوای یاد شده در مورد صلاحیت‌ها است، اما در عین حال هم در سیستم‌های ریاستی و هم پارلمانی قواعد

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی.

محدودی بر این روابط حاکم است که اگر به وسیله قانون اساسی مورد تأیید قرار گیرند ملاک عمل در خصوص اختلافات یاد شده می باشند. موضوع این رساله بررسی انواع قرائت‌ها از تفکیک قوا و بررسی سیر تحولات روی داده در این نظریه و سرانجام تأثیر این تحولات در صلاحیت‌های قانونگذاری و وضع مقررات به ویژه در نظام حقوقی ایران است.

کلید واژگان

قوه مجریه، قوه مقننه، تفکیک قوا، استقلال قوه مجریه، وابستگی قوه مجریه، نظارت قوه مقننه، وظایف ذاتی قوه مجریه.

مقدمه

شکل و ساختار نهادهای حکومت وابستگی همه جانبه‌ای با نظریه‌ای دارد که درباره دولت در هر کشور مورد قبول واقع می‌شود. علاوه بر شکل و ساختار، روابط میان این نهادها نیز متأثر از آن نظریه است.

از میان قوای حاکم در هر کشور، به لحاظ اهمیت جایگاه، روابط میان قوه مجریه و مقننه از حساسیت بیشتری برخوردار می‌باشد که مطالعه آن دارای فواید نظری و علمی بسیاری است.

عموماً، قوای مجریه در کشورهای مختلف از حیث استقلال یا وابستگی به قوه مقننه دو دسته‌اند:

الف) قوه مجریه وابسته که مجری فرامین قوه مقننه است و استقلال چندانی در اداره کشور ندارد.

ب) قوه مجریه مستقل که علاوه بر وظیفه اجرای قوانین، وظیفه‌ای ذاتی و مستقل نیز دارد و آن اداره کشور و تمشیت امور اجرایی است که به طور مستقل مأمور اجرای این وظیفه است.

شکل سومی نیز وجود دارد که البته با توجه به شباهت آن به یکی از اشکال فوق‌الذکر به عنوان نوع مستقلی تلقی نمی‌شود و آن قوه مجریه نیمه مستقل است که اغلب در نظام‌های نیمه ریاستی وجود دارد. در این سیستم بخشی از قوه مجریه یعنی نخست وزیر و کابینه، وابسته به قوه مقننه است و بخش دیگر آن یعنی رئیس جمهور یا رئیس حکومت، مقامی مستقل از پارلمان می‌باشد.

در هر کدام از این اشکال، روابط میان قوای مجریه و مقننه با چالش‌هایی رو به رو است که دستمایه این مقاله بررسی مسائل و مشکلات مربوط به این روابط و بررسی تحولات روی داده در این حوزه است.

یکی از تحولات تفکیک قوا ایجاد تساهل در مرزبندی صلاحیت قوا و ایجاد مرزهای نرم و انعطاف‌پذیر است، مرزهایی که روزی غیر قابل نفوذ و تعرض‌ناپذیر می‌نمود. امروزه

سیستم تفکیک نسبی با تحول عمده‌ای رو به رو شده و صلاحیت‌هایی که زمانی ذاتی یک قوه تلقی می‌شد، اکنون به عنوان صلاحیت مشترک دو یا چند قوه شناخته می‌شود. در حالی که در آغاز و در نزد طرف‌داران تفکیک مطلق قوا، کسی تردید نداشت که قانون-گذاری وظیفه و حق انحصاری قوه مقننه است و هیچ قوه دیگری حق ورود به این صلاحیت را ندارد، امروزه در موارد بسیاری قوه مجریه به موجب قانون اساسی حق قانون-گذاری و وضع مقررات عام دارد که نمونه بارز آن فرانسه است که در اصل ۳۴ قانون اساسی خود صلاحیت قانون‌گذاری قوه مقننه را محدود و مقید نموده است و به غیر از موارد احصاء شده، حق قانون‌گذاری را از مجلس سلب نموده است و در صلاحیت آیین-نامه‌ای دولت قرار داده است. در مکانیسم تفکیک نسبی، علاوه بر قوه مقننه، وظایف و اختیارات قوه مجریه نیز دستخوش تحول شده است و نه تنها قانون‌گذاری حق انحصاری قوه مقننه نیست بلکه امور اجرایی و اداره کشور نیز در صلاحیت انحصاری قوه مجریه قرار ندارد. در مالزی پارلمان مطابق آنچه در اصل ۳۹ قانون اساسی آمده است، می‌تواند به موجب قانون، وظایف اجرایی را به دیگر افراد محول نماید. مثال‌های فراوانی از مداخله قوا در امور اختصاصی قوای دیگر در کشورهای مختلف وجود دارد که حکایت از برهم خوردن مرزهای صلاحیت قوا در تفکیک سنتی می‌نماید. همچنان که در هند به موجب اصل ۷۹ قانون اساسی رئیس جمهور علاوه بر اینکه به موجب اصل ۵۳ عالی‌ترین مقام قوه مجریه است، عضو پارلمان نیز تلقی می‌شود که در کنار دو مجلس یعنی شورای ایالات و مجلس مردم، اتحادیه پارلمانی را تشکیل می‌دهند. همچنان که در آمریکا معاون رئیس جمهور، رئیس سنا می‌باشد.

در انگلستان نیز مرزهای قوای سه گانه فروریخته و دچار آشفتگی فراوانی گردیده است به طوری که عده‌ای اساساً این کشور را فاقد تفکیک قوا می‌دانند. همچنین با عنایت به اینکه وزرای مشاوره که عملاً قوه مجریه را تشکیل می‌دهند عضو پارلمان نیز هستند،

گفته می‌شود که بین قوه مقننه و مجریه بریتانیا نوعی آمیختگی وجود دارد.^۱ پادشاه که رئیس کشور است با پارلمان به طور رسمی قوه مقننه را تشکیل می‌دهند. نخست وزیر که رئیس دولت است یکی از اعضای انتخابی عالی‌ترین دادگاه تجدید نظر است که مرکب از لردهای تجدید نظر یا " لردهای حقوق دان " می‌باشد که در مجلس عالی قوه مقننه عضویت دارند.^۲

قوه مجریه قوای مستقل یا وابسته

برای پیشگیری از استبداد ناشی از تجمیع قدرت که نتیجه حتمی آن نقض حقوق و آزادی‌ها است، قانون‌گذاری و اجرای قانون نباید در اختیار شخص یا دستگاه واحدی باشد. صرف نظر از قوانین کیفری، قضایی و ترافیکی که معمولاً اجرای آن بر عهده قوه قضاییه است، دستگاهی که قوانین را اجرا می‌کند قوه مجریه نامیده می‌شود. قوه مجریه نه تنها مأمور اجرای قوانین است بلکه غالباً متولی اداره امور جامعه، حفظ نظم و امنیت جامعه و متکفل روابط خارجی و اعلام جنگ و صلح است،^۳ اما در این قوه مجریه تا چه میزان اداره امور جامعه مستقل و تا چه حد تحت فرمان قوه مقننه است، نظرات مختلفی وجود دارد. که این تفاوت‌ها خود موجب گوناگونی اشکال قوه مجریه است. گاهی اوقات، قوه مجریه در برابر قوای دیگر، چنان جایگاهی دارد که به تنهایی **حکومت** خوانده می‌شود. و گاهی در افکار عمومی و حتی نزد صاحب‌نظران، دولت (به معنای قوه مجریه) و حکومت، مترادف و معادل یکدیگر شمرده می‌شود و حضور سایر قوا در عرصه جامعه،

۱. محمد حسین زارعی؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول زمستان ۸۴، ص ۴۲.

۲. رابرت ال مدکس؛ قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقداد ترابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۵۴.

۳. فرانتس نویمان، آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، شرکت سهامی انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۲۷۹.

چندان محسوس و تأثیرگذار نیست. در بعضی دیگر از نظام‌ها، دولت (قوه مجریه) در حکم سازمانی وابسته به قوه مقننه، برای اجرای قوانین و فرامین آن قوه است. پیشینه تاریخی نیز، نشان دهنده نمونه‌های ضعیفی از قوای مجریه در برهه‌هایی از تاریخ است. در این موارد، قوای مجریه (وزیران) در برابر پادشاه، نقش دبیر را ایفا می‌نمودند و تنها در برابر او پاسخگو بودند، اما به تدریج با قدرتمند شدن قوه مقننه و تفوق و برتری آن و با عقب نشینی پادشاه از حوزه اقتدارات حکومت، وزراء به جای پاسخگویی به پادشاه، در برابر پارلمان مسئولیت یافته و طبیعتاً از میزان وابستگی آنها به پادشاه کاسته شد.^۴ به طور کلی، قوای مجریه از حیث نقشی که در حکومت ایفاء می‌کنند همچنین از حیث وابستگی یا استقلال، به دو نوع تقسیم می‌شوند.

الف) قوه مجریه مستقل و حدود اختیارات و صلاحیت‌های آن

نتیجه بدیهی و روشن تفکیک قوا، استقلال قوا و عدم مداخله آنها در صلاحیت یکدیگر است. و کار ویژه‌های اختصاصی یکدیگر است. عدم مداخله در معنای مطلق، مانع از اعمال هرگونه نظارت پارلمان بر قوه مجریه است. تفکیک مطلق، فرایندی است که بر خلاف نظام‌های پارلمانی، در نظام‌های ریاستی اعمال می‌گردد. در این‌گونه رژیم‌های سیاسی، قوه مجریه نه منبث از قوه مقننه است و نه پاسخگو به آن. رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور و رئیس دولت، توسط مردم انتخاب می‌شود و به تنهایی تمام مسئولیت‌های قوه مجریه و اختیارات آن را دارا است. در ایالات متحده آمریکا کابینه رئیس جمهور مرکب از وزرای دولت است که شخصیت حقوقی نداشته و در مقابل پارلمان فاقد مسئولیت است. در قانون اساسی از آن ذکر نشده و تشکیل آن متکی به عرف و سابقه است.^۵ استقلال قوا همچنین می‌تواند معنای خاص و نسبی داشته باشد که

۴. موریس دو ورژه، بایسته‌های جامعه‌شناسی سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۹۶.

۵. جعفر بوشهری، حقوق اساسی تطبیقی، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۱۸.

متضمن نوعی نظارت و برتری پارلمانی است که در این نظام‌ها و تا حدودی در نظام‌های نیمه ریاستی وضع این‌گونه است، اما در هر دو روش، باید حداقلی از استقلال با تعیین حوزه‌های صلاحیت ذاتی و اختصاصی برای قوه مجریه مورد توجه و ملاحظه قرار گیرد تا معنای تفکیک قوا که چیزی غیر از جدایی قوای سه‌گانه از نظر عملکرد در حوزه‌های تخصصی نیست، زایل نگردد. اختبار وضع قانون در فرایند تفکیک قوا، قانون‌گذار را مجاز به تعیین جزئیات امور نمی‌کند، زیرا به موجب این اصل، اولاً: قوه مقننه قانون‌گذار است نه مقررات‌گذار. ثانیاً: قانون‌دارای مشخصات و شرایط ماهوی ویژه‌ای است و هر مقرراتی تحت عنوان قانون جمع نمی‌شود. ثالثاً: سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در اموری که به اداره کشور مربوط می‌شود، در حوزه صلاحیت قوه مجریه است و قوه مقننه صرفاً باید سیاست‌های کلان و خط‌مشی کلی اجرائی را تعیین کرده و قوه مجریه را در عمل به آنها و تدارک فرم و شکل اجرای آن امور، مختار بگذارد و به جای مداخله مستقیم در امور اجرائی، با وضع قانون، قوه مجریه را مکلف به برآوردن خواسته‌های خود نماید نه روش‌های وصول به آن.^۶ در این صورت، دولت حق دارد با وضع مقررات، که حق قانون‌گذاری^۷ قوه مجریه نامیده می‌شود،^۸ جامعه را مدیریت کند.

در بعضی از کشورها، به موجب روش تفکیک قوا، قوه مجریه، قوه‌ای است مستقل و مسئول اداره امور جامعه. برای انجام این وظیفه، قوه مجریه باید اختیاراتی، معین و مصون از تجاوز قوای دیگر داشته باشد. اختیاراتی که در برگیرنده اجرای قوانین، وضع مقررات، اتخاذ تدابیر، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرای آن، اعمال تدابیر ضروری و فوری و در کل به معنای اداره کشور و حکومت نمودن است. از این رو است که گروهی اقتدار قوه

۶. به عنوان مثال، قوه مقننه باید از قوه مجریه بخواهد تا حوادث ترافیکی را کم کند، نه اینکه مقررات ترافیکی وضع نماید.

7. law making

8. yale law journal vol . xxx1x February 1920 no.4 separation of governmental powers . ferederick green . p . 382 .

مجریه را مهم و سرنوشت‌ساز و شرط اساسی وجود یک حکومت خوب می‌دانند.^۹ برخلاف نظریه لاک^{۱۰} و منتسکیو که تعاریف آنها هنگام ایجاد ربط میان حکومت و وظیفه اجرائی آن فی حد ذاته بسیار تنگ نظرانه است، حکومت کردن، فقط دنباله روی از خط مشی کلی و اجرای اصول مندرج در قانون نیست^{۱۱}، زیرا صرف نظر از این که مفهوم تفکیک قوا متضمن چنین برداشتی است، امکان مداخله و امر و نهی قوه مقننه (از طریق وضع قانون) در همه امور و حل و فصل همه موضوعات کلی و جزئی و تعیین تکلیف برای همه امور جامعه، وجود ندارد. این نوع قوه مجریه باید در چارچوب قوانین و اصول کلی سیاسی - حقوقی، متولی اداره امور باشد و تا جایی که قانون، عملی را منع یا تکلیف خاصی را مشخص نموده است، با تدابیر مقتضی، به اداره جامعه، یعنی اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌هایی تلاش کند که در نتیجه آن، نه صرفاً اجرای قوانین، بلکه سعادت و بهروزی و آسایش جامعه است. در این روش، اصل مبسوط الید بودن قوه مجریه در اتخاذ تدابیر و سیاست‌های اداری و اجرائی لازم برای رسیدن به اهداف مورد نظر برای اداره کشور، به جهت بهره‌مندی از توان تخصصی لازم، مطابق منافع و مصالح عمومی جامعه است، مگر آنکه آن تدابیر یا سیاست‌ها و اعمال و رفتار، به وسیله قانون منع شده یا برخلاف منافع و مصالح عمومی کشور باشد و به این دلیل مورد اعتراض قوه مقننه (نمایندگان مردم) قرار گیرد.

۹. حمید رضا ملک محمدی، سه نظام در یک نگاه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲ (به نقل از الکساندر هامیلتون از رهبران سیاسی آمریکا در نیمه دوم قرن ۱۸).

۱۰. البته عده‌ای از نظر جان لاک برداشت دیگری دارند از جمله آقای دکتر مؤتمنی طباطبایی می‌نویسد: لاک فیلسوف مشهور انگلیسی عقیده دارد: درست است که شأن قانون‌گذاری بالاتر از اجرا است و قوه مقننه بر قوه مجریه برتر است لکن نباید قوه مجریه را عامل اجرای محض قوه مقننه انگاشت زیرا رفاه جامعه اقتضا می‌کند که بسیاری از امور را به اختیار و صلاح‌دید قوه مجریه بگذاریم. قانون‌گذار نه می‌تواند همه چیز را پیش‌بینی کند و نه از پیش همه چیز را آماده سازد، حقوق اساسی دکتر طباطبایی ص ۱۲۷.

۱۱. ابوالفضل قاضی، گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۱۸۶.

نکته قابل بررسی دیگر در مورد قوه مجریه، نام آن است. با توجه به تنوع وظایف و کارکردهای قوه مجریه و گستره حوزه فعالیت‌های دولت، عده‌ای از صاحب نظران، نام آن را متناسب و شایسته جایگاه آن ندانسته و معتقدند، دایره عملکرد دولت از چارچوب محدود و تنگ اجرای قانون، وسیع تر بوده و تنوعی که در وظایف پیچیده حکومت دیده می‌شود و همچنین ویژگی‌های آن موجب می‌شود که نتوان به درستی و قاطعیت اصطلاح "قوه مجریه" را به کار برد. ژرژ بر دو از جمله این منتقدین است. وی در رد محدود کردن قدرت دولت به وظیفه اجرائی، چنین می‌گوید: "شکی نیست که چنین دیدی در مورد نقش حکومت‌ها، بر اساس نوعی لفاظی کامل و دور از واقعیت بنا نهاده شده است. این ادعایی ناممکن است که قدرتی که آینده گروهی را در دست دارد و برای انجام بی‌کم و کاست مسئولیت خود از نبوغ رجال سیاسی بهره می‌برد، فقط دارای وظیفه‌ای اجرائی باشد."^{۱۲} بنابراین، قوه مجریه، فقط مجری، به معنای اجرا کننده منفعل قوانین و دستورهای قوه مقننه نیست، بلکه قوه‌ای است که استحقاق نام **حکومت** را دارد و در چارچوب قوانینی که البته با مراعات اصل تفکیک قوا و صلاحیت‌های ذاتی قوای سه‌گانه وضع شده- اند، واجد صلاحیت و اختیار لازم برای اداره امور جامعه است که با سیاستگذاری، برنامه- ریزی و تدارک راهکارهای اجرائی و وضع مقررات مستقل از قانون، به کشورداری و اداره امور جامعه می‌پردازد. استقلال قوه مجریه، در نگاهی افراطی که البته با اندیشه دموکراسی در تعارض است، به طور مطلق دیده شده و گاهی برتر از قوه مقننه و البته حاکم بر آن تصور می‌شود. بعضی از صاحب نظران به آسانی قادر به از یاد بردن قدرت پادشاهان نمی‌باشند. جان لاک که در این زمره قرار دارد معتقد است؛ هر جا که میان قوای مقننه و مجریه فرق گذاشته شود و هر زمانی که اقدامی به سود کشور لازم باشد، صاحب حق ویژه (پادشاه) می‌تواند "**بدون تجویز قانون و حتی بر خلاف آن**" اقدام نماید.^{۱۳} این دیدگاه نه تنها به سود حفظ منافع کشور نیست، بلکه راه را برای احیاء دیکتاتوری مجریه و استبداد هموار می‌کند.

۱۲. قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵، صص ۱۸۶ و ۱۸۷.
 ۱۳. نویمان، فرانتس؛ آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، شرکت سهامی انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۲۸۶.

ب) قوه مجریه وابسته و محدودیت‌های آن

قوای مجریه در همه نظام‌ها از استقلال کافی جهت انجام وظایف خود برخوردار نمی‌باشند. نوعی از قوه مجریه وجود دارد که وجود و عدمش بسته به خواست قوه مقننه است و اراده مستقلی حتی در انجام امور اجرایی ندارد و قادر نیست، به طور ذاتی و مستقل، عملی انجام دهد یا سیاستی اتخاذ نماید و یا تدبیری بیندیشد، مگر با اجازه قوه مقننه؛ یا به شرط آنکه آن عمل مورد مخالفت صریح یا ضمنی قانون‌گذار قرار گیرد. عده‌ای از صاحب نظران این نوع حکومت را رژیم قراردادی^{۱۴} یا حکومت مجلس که در آن قوه مجریه صرفاً "مأمور"^{۱۵} قوه مقننه است، می‌دانند و در کنار حکومت‌های دیکتاتوری از جمله رژیم‌های مخالف تفکیک قوا طرفدار اختلاط قوا به حساب می‌آورند.^{۱۶} قوه مجریه وابسته و غیر مستقل، در قرن ۱۹ با نظریه رادیکالیست‌های فلسفی و به ویژه بنتام که خواستار قدرت همه جانبه برای هیأت مقننه بودند، موجب شد که جیمز میل به جای آرمان حکومت تابع قانون، آرمان **حکومت کنترل شده توسط مجلس مردمی** را بنا نهد، حکومتی که آزاد است، هر عمل خاصی را که مجلس تصویب نموده، انجام دهد.^{۱۷} علت وابستگی مفرط قوه مجریه به قوه مقننه، به طور عمده آن است که قوه مجریه ناشی از قوه مقننه است و با نظارت او به اجرای قانون می‌پردازد و تنها وظیفه ذاتی آن پیروی از آن قوه و اجرای فرامین آن برای اداره کشور است. در این دیدگاه اعضای قوه مجریه، نه مدیران

14. Conventional.

15. Commis.

16. Rapport General Sur Le Probleme Des Rapports Du Legislatif Et De L'executif Present Au Congres De L'association Internationale De Science Politique, George Vedel, Revue Francaise De Science Politique Annee 1958, Volume 8, Numero 4 P 757 – 781

۱۷. فون هایک، فریدریش؛ قانون و قانون‌گذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی نژاد، طرح نو، چاپ اول، تهران، ص ۲۰۰.

کشور بلکه کارگزارانی برگزیده و منتخبند که خواسته‌های قوه مقننه برای اداره کشور را تدارک می‌بینند. خواسته‌هایی که در شکل‌های مثبت یا منفی نه فقط به شکل قانون بلکه در قالب اوامر و نواهی دیگر، مانند تذکرات رسمی و غیر رسمی، بروز و ظهور می‌یابد. بر اساس چنین نظریه‌ای دولت باید در محدوده مشخص شده توسط قانون، عمل نماید به طوری که در فعالیت‌هایش " اصل قانونی بودن در اداره " را همیشه مراعات نماید. به موجب این قاعده از یک طرف دولت نمی‌تواند دست به انجام عملی بزند که مغایر با قانون باشد و از طرف دیگر نیز هر گونه عمل حقوقی که مطابق قانون نباشد غیر قانونی و باطل تلقی می‌گردد.^{۱۸}

الزام قوه مجریه به تبعیت از قانون آن را قابل پیش‌بینی می‌کند. به موجب قواعد دموکراسی، اعمال دولت باید قابل پیش‌بینی یا پیش‌بینی‌پذیر^{۱۹} باشد، الزام دولت به رعایت قانون، می‌تواند در ایجاد یک دولت قابل پیش‌بینی که حقوق و وظایف همه از قبل معین شده باشد، موثر بیفتد.^{۲۰}

در قوای مجریه غیر مستقل، عملکرد دولت مبتنی بر قانون است و مشروعیت همه اعمال دولت (اعم از امور اجرائی و وضع مقررات) منوط به کسب اعتماد مجلس می‌باشد^{۲۱} این قاعده یکی از اصول شاخص مندرج در قوانین اساسی کلیه نظام‌های پارلمانی است. این فرایند خالی از تناقض نیست زیرا از یک طرف ضرورت جلب اعتماد پارلمان، دولت را تحت کنترل تمام عیار آن قرار می‌دهد و از طرف دیگر وجود این اعتماد، اعمال چنین کنترلی را بی اثر می‌سازد. زیرا وقتی دولت از حمایت پارلمان بهره مند باشد، در

۱۸. گواستی، ریکاردو؛ تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر، ترجمه دکتر اردشیر امیر ارجمند، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۰، ص ۳۷۸.

19. predictability.

20. www.law.web-tomorrow.com.

۲۱. اصل ۶۴ قانون اساسی ایتالیا .

پارلمان دارای اکثریت موافق بوده و نماینده آن تلقی می‌شود، بنابراین دولت به وسیله نهادی کنترل می‌شود که او را برگزیده و احتمالاً با اکثریت اعضای آن نزدیکی حزبی یا سیاسی دارد. بنابراین گاهی گفته می‌شود نظام پارلمانی بریتانیا عملاً از هم پاشیده شده است زیرا پارلمان توانایی کنترل مجریه را ندارد و حمایت اکثریت اعضای پارلمان از مجریه باعث می‌شود که عملاً قوه مجریه، پارلمان را کنترل کند و نه بالعکس.^{۲۲} به عبارت دیگر، در این سیستم اکثریت حاکم بر پارلمان، به کنترل خود مبادرت می‌کند و چنانچه اکثریت پارلمان همسو با دولت نباشد این نظارت تبدیل به کشمکش و سرانجام منتهی به سقوط دولت و یا انتخابات زود هنگام و تشکیل پارلمان جدید می‌شود.

در نظام مجریه وابسته، قوه مقننه در جزئی‌ترین امور اجرائی مانند تصمیمات اداری و اجرائی مداخله می‌کند و مجریه را به انجام اموری معین ملزم، و از انجام کارهای دیگر منع می‌کند به حدی که امکان ابتکار عمل را از آن سلب می‌نماید. این پیروی محض، مخالف فلسفه تفکیک قوا است و موجب نابودی استقلال قوه مجریه و تفوق کامل قوه مقننه بر سرنوشت کشور و دیکتاتوری تقنینی می‌شود. معنای تبعیت قوه مجریه از قانون این نیست که قانون‌گذار با وضع قانون در حوزه صلاحیت اختصاصی قوه مجریه مداخله کرده و قوه مجریه در هر امری منتظر تصمیم قانون‌گذار باشد، بدون آنکه اراده‌ای از خود، جهت اداره امور کشور داشته باشد. به موجب تفکیک قوا که به عنوان یک اصل لازم‌الرعايه در قانون اساسی بسیاری از کشورها مورد تأکید قرار گرفته است، باید سه قوه مجزا که وظایف هر کدام از آنها را قانون مشخص می‌کند، وجود داشته باشند به طوری که قانون‌گذار نتواند این فرایند را نقض و به حوزه صلاحیت اختصاصی قوای دیگر تعدی نماید.

یکی از دلایل و شاید عمده‌ترین دلیل گرایش به مجریه وابسته و غیر مستقل یعنی نظام‌های پارلمانی، پیشینه نگران‌کننده پادشاهان و حاکمان ستمگر و ترس از استبداد و

۲۲. زارعی محمد حسین؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول زمستان ۸۴، ص ۴۲.

دیکتاتوری آنها است، زیرا فلسفه تفکیک قوا خلع قدرت از پادشاهان و سپردن آن به مردم و نمایندگان آنان به منظور جلوگیری از تکرار تاریخ است. اما امروزه در سایه توسعه همه جانبه جوامع و عدم امکان حاکمیت یافتن نظام‌های دیکتاتوری، باید اذهان جوامع را آماده پذیرش قوه مجریه‌ای نمود که نه تدارک‌اتچی قوه مقننه، بلکه سازمانی مقتدر و مستقل برای اداره کشور باشد قوه‌ای که "حکومت" نامیده می‌شود و مستقیماً به نمایندگی از ملت نه نمایندگان آن، به اعمال حاکمیت می‌پردازد. ذکر این نکته بسیار ضروری است که در صورت پروراندن قوه مجریه ضعیف، وابسته و بی اراده و غیر مبتکر که فقط مجری فرامین قوه مقننه است، لااقل در مواقع بحران و وضعیت اضطراری، این چنین قوه‌ای توان حل و فصل مشکلات و ارائه کمک‌های لازم برای مقابله با حوادث یاد شده را نخواهد داشت. نه تنها در وضعیت اضطراری و بحران حتی در کارهای روزمره و جاری کشور قوه مجریه وابسته، برای اداره جامعه کاری از پیش نخواهد برد. از طرفی انتظاری بی‌جا خواهد بود که قوای دیگر از جمله قوه مقننه را قادر به اتخاذ تصمیم‌های فوری و هماهنگ با وضعیت‌های خاص و دشوار بدانیم، زیرا در چنین اوضاعی آنچه کارساز است قانون نیست بلکه عمل است؛ عملی که تنها از عهده دستگاه‌های اجرایی مقتدر ساخته است. نکته دیگری که در مورد پیروی قوه مجریه از قانون قابل ذکر است، اینکه اگر چه این قوه باید تابع قانون باشد، ولی قوه مقننه نمی‌تواند با وضع قانون در اداره امور روزمره جامعه، نحوه اجرای قوانین و خلاصه در وظایف ذاتی قوه مجریه مداخله نماید و با وضع قانون همان کاری را انجام دهد که دولت با تصویب‌نامه و مقررات دیگر انجام می‌دهد، مانند آنچه در ایران اتفاق افتاد که طی آن مجلس شورای اسلامی، ساعت شروع به کار بانک‌ها را، که امری کاملاً اجرائی است و با بخشنامه بانک‌های مربوطه یا بانک مرکزی تعیین تکلیف می‌گردد با وضع قانون، تعیین نمود. چنان‌چه قوه مجریه این گونه در معرض مداخله قوه مقننه باشد دیگر تفکیک قوا معنا ندارد زیرا فقط یک قوه حاکم است و قوه قضاییه نیز با توجه به لزوم پیروی از قانون، سرنوشتی بهتر از قوه مجریه نخواهد داشت. در نتیجه، چنان‌چه قوه مجریه را قوه‌ای

از قوای سه‌گانه بدانیم، باید لوازم آن را نیز بپذیریم و مهم‌ترین لازمه آن استقلال قوا در انجام وظایف ذاتی‌شان است.

ج) قوه مجریه نیمه مستقل

شکل دیگری از قوه مجریه وجود دارد، نه آن قدر به قوه مقننه وابسته است که به مفهوم مسمای خود صرفاً مجری اوامر آن باشد و از خود هیچ‌گونه حق ذاتی و مستقل برای اجرای وظایف حکومت نداشته باشد و نه آنقدر مستقل است که بدون مداخله قوه مقننه، خود به طور مستقل و غیر وابسته به انجام امور مربوط به اداره کشور بپردازد. این شکل از قوه مجریه که می‌توان نام نیمه مستقل بر آن نهاد و اغلب در نظام‌های نیمه ریاستی شاهد آن هستیم، شباهت‌های روشنی با هر دو نوع قوه مجریه (مستقل و وابسته) دارد، اما شباهت آن با قوه مجریه وابسته و غیر مستقل بیشتر است تا حدی که متمایز نشان دادن آن دو نیازمند اقامه استدلال و برهان است. در این نظام، قوه مجریه تابع مصوبات قوه مقننه (قانون) است، اما به موجب قانون (قانون اساسی اغلب کشورها) قوه مجریه خود، قوه‌ای است مستقل با وظایفی خاص و مشخص. بنابراین قوه مقننه نمی‌تواند حتی با وضع قانون، استقلال آن را سلب یا مخدوش نماید و این معنا مقتضای اصل حاکمیت قانون است که ما نحن فیه حاکمیتی دوگانه دارد، یعنی از یک طرف قوه مجریه را وادار به اطاعت از قانون می‌کند و از طرف دیگر قوه مقننه را مجبور به رعایت اصل تفکیک قوا و شناسایی استقلال قوه مجریه می‌نماید. نتیجتاً در تعریف قوه مجریه نیمه مستقل می‌توان گفت؛ قوه‌ای است که در حدود تعیین شده به وسیله قانون (نه به طور مطلق) مستقل است، به طوری که قوه مقننه نمی‌تواند در وظایف ذاتی آن مداخله نماید. قوه مجریه در این دیدگاه، به موجب قانون، عهده‌دار انجام تکالیف و وظایفی است که بخشی از تکالیف و وظایف حکومت تلقی می‌شوند و نه دستورات قوه مقننه. این نوع از قوه مجریه، دو وابستگی و محدودیت عمده دارد. وابستگی به قانون در اداره کشور و عمل نمودن در چارچوب آن به طوری که کلیه اعمال اداری، سیاسی و حقوقی دولت مطابق قانون باشند (یعنی خلاف قانون نباشند)

و محدودیت و وابستگی قوه مجریه در هنگام وضع مقررات و آیین‌نامه‌ها، که ملزم به ملاحظه حدود قوانین و عدم نقض آنها است که این محدودیت و وابستگی ناشی از ویژگی سلسله مراتبی منابع حقوق است.

د) قوه مجریه در ایران

در ایران قوه مجریه نه ریاستی است و نه پارلمانی. ریاستی نیست، زیرا اگر چه رئیس قوه مجریه رئیس جمهور است که نه توسط قوه مقننه، بلکه مستقیماً به وسیله مردم انتخاب می‌شود.^{۲۳} اما انتخاب وزرا پس از معرفی رئیس جمهوری با مجلس است.^{۲۴} مجلس می‌تواند رئیس جمهور و وزرا را مورد سؤال و استیضاح قرار داده^{۲۵} و با رأی عدم کفایت به رئیس جمهور یا عدم اعتماد به وزرا، آنها را از سمت‌شان عزل کند.^{۲۶} بنابراین کابینه رئیس جمهور، نه حدوداً و نه بقائاً از خود استقلال لازم را مانند نظام‌های ریاستی ندارد و تا حدود زیادی، وابسته و تحت تأثیر قوه مقننه است. از طرف دیگر این قوه کاملاً شبیه نظام‌های پارلمانی نیست، زیرا رئیس جمهور که بالاترین مقام قوه مجریه است نه توسط مجلس بلکه با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود، در حالی که در نظام‌های پارلمانی، رئیس دولت برگزیده پارلمان است. با این شرح، نظام ایران نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی است. قوه مجریه در ایران یک رکنی است اما نه به شیوه نظام‌های ریاستی مانند آمریکا که در آن رئیس جمهور، رئیس حکومت و کشور نیز می‌باشد. در ایران اعمال قوه مجریه جز در اموری که قانون اساسی آنها را مستقیماً بر عهده رهبری گذارده است، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.^{۲۷} رهبر قسمت مهم و عمده قدرت و اختیار حکومت و به ویژه قوه

۲۳. اصل ۱۱۴

۲۴. اصل ۱۳۳

۲۵. اصل ۸۸

۲۶. اصل ۸۹

۲۷. اصل ۶۰

مجریه را در اختیار دارد. وی اگر چه اختیارات اجرائی فراوانی دارد، اما از مقام‌های قوه مجریه شمرده نمی‌شود، زیرا اختیارات مشابهی نیز در قوای مقننه و قضاییه دارد و به موجب اصل ۵۷ در رأس قوای سه‌گانه قرار گرفته است نه جزئی از آنها. علاوه بر این، به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبر سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین و بر آنها نظارت می‌کند. این سیاست‌ها ممکن است مربوط به حوزه کارکرد قوه مجریه باشند. همچنین صدور فرمان همه‌پرسی از اختیارات رهبر است، این اختیار در نظام‌های دیگر معمولاً در دست رئیس کشور قرار دارد. در ایران همچنین امور نظامی از جمله فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها، عزل و نصب فرماندهان عالی نظامی و انتظامی با رهبر است و نه رئیس جمهور. در نظام‌های ریاستی و حتی در بعضی از نظام‌های نیمه ریاستی مانند فرانسه، این اختیارات از آن رئیس جمهور است.^{۲۸} حق عفو و تخفیف مجازات محکومان در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه در اختیار رهبر است. در نظام‌های ریاستی این حق معمولاً در اختیار رئیس جمهور می‌باشد.^{۲۹} همچنین حل اختلاف و تنظیم روابط میان قوای سه‌گانه از وظایف رهبر است. قبل از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شمسی به موجب اصل ۱۱۳ تنظیم روابط قوای سه‌گانه از وظایف رئیس جمهور بود. رئیس جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.^{۳۰} پس با این اوصاف، رئیس جمهور نمی‌تواند مقام اول قوه مجریه باشد. بعد از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وظایف و اختیارات نخست وزیر به رئیس جمهور واگذار شد و به این ترتیب وظایف رئیس جمهور دچار تحول شد.

۲۸. ب. دوگنتن. آ. مارتن. م. نیوگره؛ نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه سید محسن شیخ الاسلامی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۱.
 ۲۹. مانند ایالات متحده آمریکا.
 ۳۰. اصل ۱۱۳.

به غیر از اموری که اعمال آنها بر عهده رهبر است، رئیس جمهور عهده‌دار **مسئولیت‌های** قوه مجریه بوده و همان‌طور که در سوگند نامه آمده است، پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور است و باید همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته به کار گیرد و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازد و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کند و در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور از هیچ اقدامی کوتاهی نکند.^{۳۱}

رئیس جمهور سوگند یاد می‌کند اقدامات لازم برای حراست از مرزها را به عمل آورد در حالی که وی نیروی مسلحی در اختیار ندارد تا بتواند این وظیفه را انجام دهد، زیرا فرماندهی کل قوا از اوصاف رهبر است.^{۳۲} با این وصف، رئیس جمهور چگونه می‌تواند به این سوگند وفادار بماند و با چه ابزاری آن را محقق می‌سازد؟ مگر اینکه منظور از به عمل آوردن اقدام‌های لازم برای حراست از مرزها، بسیج امکانات دولت از جمله بودجه و امکانات مادی لازم برای این منظور باشد نه فرماندهی و ساماندهی نیروهای مسلح. علاوه بر این، مقصود از حراست از استقلال فرهنگی کشور نیز نامفهوم است، رئیس جمهور ابزار چندانی برای انجام این وظیفه در اختیار ندارد زیرا اداره بزرگ‌ترین رسانه فرهنگی کشور در اختیار وی نیست.^{۳۳} همچنین نهادهای فرهنگی بسیاری در کشور وجود دارند که مستقل از دولت به فعالیت می‌پردازند. همچنین رئیس جمهور ابزار مؤثری برای حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای آنها به رسمیت شناخته است به ویژه اگر ناقضین خارج از قوه مجریه باشند، در اختیار ندارد، در حالی که این حقوق در

۳۱. اصل ۱۲۱.

۳۲. اصل ۱۱۰.

۳۳. بند ج اصل ۱۱۰.

دادگاه‌ها تضييع شوند، رئيس جمهور ابزار مؤثری برای جلوگیری از این روند و احقاق حقوق مردم ندارد. شاید مقتضای اصل تفکیک قوا چنین است و آنچه درسوگند نامه آمده است حرکتی شعار گونه برای مهم جلوه دادن جایگاه رئيس جمهور است. رئيس جمهور سوگند یاد می‌کند پاسدار قانون اساسی باشد و از نقض آن به وسیله قوای دیگر و همچنین قوه مجریه جلوگیری کند. اگرچه انجام این وظیفه در حوزه گسترده فعالیت‌های قوای دیگر، کار بسیار دشواری است و ابزاری برای اجرای این سوگند در اختیار ندارد و فقط حق دارد به متعرضین به قانون اساسی تذکر دهد، تذکری بدون ضمانت اجرا که حتی قبلاً شورای نگهبان آن را خلاف قانون اساسی تشخیص داده بود. اما در حوزه قوه مجریه رئيس جمهور اختیار و صلاحیتی کامل برای اجرای قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن به وسیله دستگاه اجرائی در اختیار دارد و به راحتی می‌تواند مقامات خاطی را در هر سمتی از جمله معاونین رئيس جمهور، وزراء، استانداران، فرمانداران، بخشداران، رؤسای شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی، مدیران ادارات و رؤسای دستگاه‌ها و ... از سمت‌شان برکنار و اعمال غیر قانونی آنها را خنثی و بی‌اثر نموده و خسارت زیان‌دیدگان از تصمیم‌ها یا اقدام‌های دولت را جبران نماید.

به غیر از وظایف و اختیارات شعارگونه‌ای که در متن سوگندنامه رئيس جمهور آمده است، به موجب اصولی از قانون اساسی رئيس جمهور دارای وظایف و اختیارات فراوانی است. قوه مجریه در ایران با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شمسی دچار تغییرهای اساسی شد و با تغییر سیستم مدیریت در این قوه، سمت نخست‌وزیری که همه اختیارات مهم را در دست داشت، حذف و همه اختیارات نخست‌وزیر به رئيس جمهور که تا پیش از این مقامی تشریفاتی بود، داده شد. به موجب قانون اساسی بعد از اصلاحات، مهم‌ترین وظایف و اختیارات رئيس جمهور به این شرح می‌باشند:

۱. رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است.^{۳۴} اما وسایل و راهکارهای این مسئولیت در قانون اساسی مشخص نشده است و معلوم نیست رئیس‌جمهور برای اجرای اصول تعطیل شده یا ناقص اجرا شده قانون اساسی به ویژه در حوزه کار قوای دیگر به غیر از تذکر قانون اساسی و یا ارسال لایحه به مجلس برای تصویب قانون جهت مقابله با نقض قانون اساسی چه اقدام مؤثر دیگری می‌تواند انجام دهد.

۲. رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی، امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد.^{۳۵} این تکلیف، چیزی به اختیارات رئیس‌جمهور نمی‌افزاید زیرا جنبه امری و تشریفاتی دارد و در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضاء، به دستور رئیس‌مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر می‌نماید.

۳. 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 و یا نماینده قانونی او است.^{۳۶} این نیز اختیار قابل توجهی نیست و چنانچه مجلس شورای اسلامی قراردادی را تصویب نکند، هیچ یک از فقرات یاد شده حیات حقوقی را واجد نمی‌شوند و انعقاد هرگونه عهدنامه، مقاوله‌نامه، موافقت‌نامه و قرارداد بین‌المللی و همچنین پیمان مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است و حتی قراردادهایی که پس از امضای دولت در مجلس به تصویب نرسیده باشند رسمیت پیدا نمی‌کند. حتی فراتر از این مجلس در امور مربوط به قراردادها مداخله می‌نماید. از جمله این مداخلات، در مورد قراردادهایی است که امضای آن به دلیل عدم شمول اصل ۱۲۵ منوط به تصویب مجلس نبوده، اما مجلس دولت را مکلف به فسخ قرارداد نموده است.^{۳۷}

۳۴. اصل ۱۱۳.

۳۵. اصل ۱۲۳.

۳۶. اصل ۱۲۵.

۳۷. مانند قرارداد شرکت ترکیه‌ای به نام "ترک سل" در زمینه همکاری جهت اجرای بعضی از پروژه‌های فرودگاه بین‌المللی امام خمینی.

۴. عهده‌دار بودن مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و حق واگذار نمودن آنها به دیگری.^{۳۸}
۵. اختیار تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص در موارد خاص و برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران.^{۳۹} این مورد اگر چه از اختیارات رئیس جمهور است اما موضوع باید به تصویب هیأت وزیران برسد و رئیس جمهور نمی‌تواند به تنهایی اقدام به معرفی نماینده یا نمایندگانی بکند. تصمیم این نمایندگان در حکم تصمیم رئیس جمهور و هیأت وزیران است.
۶. یکی از وظایف مهم رئیس جمهور که نقش به‌سزایی در روابط خارجی ایران با کشورهای دیگر دارد تعیین سفیران ایران در کشورهای خارجی و امضای استوارنامه آنها است. این کار به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور انجام می‌گیرد و همچنین رئیس جمهور مسئول پذیرش استوارنامه سفیران کشورهای خارجی است.^{۴۰} در بعضی از کشورهای ریاستی مانند آمریکا، تعیین سفیران با تأیید سنا انجام می‌شود، اما در ایران قوه مقننه دخالت مستقیمی در این موضوع ندارد و از این نظر قوه مجریه از استقلال مناسبی برخوردار است، اما آنچه این استقلال را خدشه‌دار می‌کند دو موضوع است، اول اینکه وزیر امور خارجه که پیشنهاد دهنده سفرها به رئیس جمهور است، خود منتخب مجلس است و دوم اینکه این مقام در مجلس مورد سؤال و استیضاح قرار می‌گیرد، برخلاف نظام ریاستی، که در آن وزیر امور خارجه این وابستگی را به پارلمان ندارد.
۷. اعطای نشان‌های دولتی با رئیس جمهور است.^{۴۱} این اختیار نیز تشریفاتی بوده و نقش مؤثری در سرنوشت کشور ندارد.

۳۸. اصل ۱۲۶.

۳۹. اصل ۱۲۷.

۴۰. اصل ۱۲۸.

۴۱. اصل ۱۳۰.

۸. تعیین وزرا که همکاران رئیس جمهور هستند جزو اختیارات و وظایف رئیس جمهور است که برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. رئیس جمهور نمی‌تواند وزارتخانه‌ای جدید تأسیس نماید زیرا تعداد وزیران و همچنین حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون تعیین می‌کند.^{۴۲} همچنین رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد.^{۴۳} مجلس نیز می‌تواند معاونت‌های رئیس جمهور را منحل نماید. چون به موجب اصل ۱۳۳ تأسیس وزارتخانه و تعیین وظایف آنها از اختیارات مجلس است بنابراین مجلس می‌تواند مثلاً معاونت منابع انسانی را تبدیل به وزارت منابع انسانی نماید و در این صورت دولت مکلف به انحلال معاونت مذکور و تأسیس وزارت-خانه‌ای تحت آن عنوان است. در این حالت، بر خلاف معاون رئیس جمهور که مجلس در انتخاب آن نقشی ندارد، وزیر مربوطه باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در طول دوران تصدی آن وزارت خانه نیز تحت نظارت و کنترل مجلس قرار دارد و مورد سؤال و استیضاح واقع می‌شود.

۹. حق عزل وزرا از جمله حقوق و اختیارات رئیس جمهور است. در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد.^{۴۴}

در کنار اختیارات یاد شده، دولت در ایران تکالیف زیادی نیز بر عهده دارد که از جمله آنها، تکلیف به اجرای قوانین کشور است. معنای دیگر این سخن آن است که دولت در محدوده قانون به اداره کشور می‌پردازد و نه به صلاحدید خود. صدها نمونه از قوانین از جمله قانون بودجه، قانون برنامه‌های پنج ساله، قانون چشم انداز بیست ساله و قوانینی که اصول کلی و سیاست‌ها را، مشخص می‌کنند، از جمله موانع دولت در تصمیم‌گیری مستقل در اداره امور جامعه است. اگرچه در اغلب کشورها، قوانین بودجه از جمله

۴۲. اصل ۱۳۳.

۴۳. اصل ۱۲۴.

۴۴. اصل ۱۳۶.

قوانین محدود ساز دولت شمرده می‌شوند، در ایران این محدودیت در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ شمسی به طور قابل تأملی، بیشتر از عرف معمول آن، حتی عرف حاکم در ایران، دولت را از اتخاذ تصمیماتی که دارای بار مالی است، بدون اینکه قبلاً بار مالی آنها را محاسبه و در لایحه بودجه گنجانده باشد، باز می‌دارد. به موجب این قانون دولت مجبور است تا جزئیات پیشنهادات خود را که اجرای آنها مستلزم صرف بودجه است، در لایحه بودجه ذکر کند و در حدود مقرر در قانون بودجه عمل نماید، یا اینکه مقصود خود را در لایحه بودجه سال بعد، بگنجانند و در صورت تصویب، اجرا نماید. در واقع این قانون بر خلاف رسم معهود قوانین بودجه سالانه، امکان جا به جایی در ارقام و ردیف‌های بودجه را از دولت سلب نموده است.^{۴۵}

هـ) دوران فطرت و قانون‌گذاری به وسیله مجریه

وجود قانون و قانون‌گذار چنان حیاتی و ضروری است که جامعه تاب و طاقت نبود آن را حتی به صورت موقت ندارد. جامعه بدون قانون، جامعه نیست بلکه گروهی متشکل از انسان‌ها است که آمده‌اند تا بر سر موضوعات بسیاری با هم نزاع کنند و زندگی وحشت باری را تحمل نمایند. هر کسی که این وضعیت دهشت‌انگیز را از بین ببرد و فضایی ایجاد نماید که در آن، انسان‌ها با آرامش خاطر زندگی کنند، اگرچه بدون رفاه، خواه حاکمی ظالم یا دادگر، مردم گرد آن جمع می‌شوند و از او اطاعت می‌کنند. فقدان حکومت، لزوماً به معنای فقدان قوه مجریه نیست، بلکه فقد قانون‌گذار نیز، جامعه را به سوی هرج و مرج

۴۵. ماده ۵۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۸: از ابتدای سال ۱۳۸۸ کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی، و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی و همچنین مصوبات هیأت‌های امناء که متضمن بار مالی برای دولت باشد، در صورتی قابل طرح، تصویب و اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قانون بودجه کل کشور تامین اعتبار شده باشد. در غیر این صورت عمل دستگاه اجرایی در حکم تعهد زاید بر اعتبار و مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی است.

می‌کشاند. گرچه قانون‌گذاری حق مردم است که نمایندگان در پارلمان آن را اعمال می‌کنند، اما در شرایطی، قوه مجریه که نامناسب‌ترین نهاد برای قانون‌گذاری است (به لحاظ خطرات ناشی از تجمیع قوای مقننه و مجریه) اجازه قانون‌گذاری می‌یابد و آن وضعیت هنگامی ایجاد می‌شود که به هر دلیلی، پارلمان قادر به قانون‌گذاری نباشد و به ناچار، رئیس دولت یا حکومت تصمیم‌های قانونی اتخاذ نماید. تصمیماتی که در حکم قانون و واجد آثار آن است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به تفاوت تئوری و فرضیه‌هایی که در مورد دولت ارائه می‌شود روابط میان قوای مجریه و مقننه در همه نظام‌ها یکسان نیست، علی‌هذا برای شناخت این تعامل بایستی نظام حقوقی- سیاسی حاکم بر قانون اساسی و همچنین راهکارهای اجرائی آن از جمله تفکیک قوا را بررسی کرد. قوای مجریه در دنیا عمدتاً یا تابع قوای مقننه و تحت کنترل نظام‌مند آن می‌باشند و یا خود قوه‌ای مستقل و با اختیارات ذاتی‌اند. در نوع اول البته با شدت و ضعف، قوه مجریه استقلال چندانی در انجام وظایف خود ندارد بلکه اجرا کننده فرامین قوه مقننه است اما در نوع دوم قوه مجریه خود دارای وظایفی ذاتی و کار ویژه‌های اختصاصی است که بدون مداخله قوای دیگر به اجرا و اعمال آن می‌پردازد. شیوه اخیر که اغلب در نظام‌های ریاستی ملاحظه می‌شود با اصول تفکیک منطبق‌تر می‌باشد و از امکان ایجاد دیکتاتوری پارلمانی و تزلزل در قوه مجریه پیشگیری می‌نماید.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. بوشهری، جعفر؛ حقوق اساسی تطبیقی، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۱۸.
۲. دوگتن، ب.، (و همکاران)؛ نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه سید محسن شیخ الاسلامی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۳. دو ورژه، موریس؛ بایسته‌های جامعه‌شناسی سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۹۶.
۴. زارعی، محمد حسین؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول زمستان ۸۴، ص ۴۲.
۵. فون هایک، فریدریش؛ قانون و قانون‌گذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی نژاد، طرح نو، چاپ اول، تهران، ص ۲۰۰.
۶. قاضی، ابوالفضل؛ گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ص ۱۸۶ و ۱۸۷.
۷. گواستنی، ریکاردو؛ تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر، ترجمه دکتر اردشیر امیر ارجمند، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۰ ص ۳۷۸.
۸. ملک محمدی، حمیدرضا؛ سه نظام در یک نگاه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲ (به نقل از الکساندر هامیلتون از رهبران سیاسی آمریکا در نیمه دوم قرن ۱۸).
۹. مدکس، رابرت ال؛ قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقداد ترابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۵۴.
۱۰. نویمان، فرانتس؛ آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، شرکت سهامی انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۲۷۹.

ب) لاتین

1. Yale Law Journal Vol. xxx1x February 1920 No.4 Separation Of Governmental Powers . Ferederick Green . P . 382 .
2. Rapport General Sur Le Probleme Des Rapports Du Legislatif Et De L'executif Present Au Congres De L'association Internationale De Science Politique, George Vedel, Revue Francaise De Science Politique Annee 1958, Volume 8, Numero 4 P 757 – 781.