

مفهوم قوه مجریه

عباسعلی کدخدایی^۱، علی بهادری جهرمی^{*۲}

۱- دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس قم، قم، ایران

پذیرش: ۹۰/۴/۲۱

دریافت: ۸۹/۸/۱۰

چکیده

در پی تغییر مبنای مشروعیت حکومت از حق حاکمیت خدادادی پادشاهان به حاکمیت مردم یا ملت در فلسفه سیاسی اروپا، اصل تفکیک قوا به عنوان اصل اساسی حکومت توسط اندیشمندان و فلاسفه سیاسی مطرح و منجر به تولد اصطلاح «قوه مجریه» در ادبیات حقوقی-سیاسی شد. در حوزه عمل این اصطلاح دستخوش تغییر و تحولات بسیاری شده، در دوران‌ها و شرایط مختلف، برداشت‌های متفاوتی از آن صورت می‌پذیرفت.

در این مقاله سعی شده ضمن بازبینی ماهیت «قوه مجریه» از منظر طراحان نظریه تفکیک قوا، خاستگاه و کارویژه‌های اصلی این قوه مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته، با بهره‌گیری از این دو رویکردهای موجود در تفسیر مفهوم قوه مجریه را که به دو دسته کلی رویکرد سنتی و رویکرد نوین تقسیم‌بندی شده است، مورد مطالعه تطبیقی قرار داده، ارزیابی نماییم.

در پایان ضمن تقویت رویکرد نوین که معتقد به تفسیر موسع این مفهوم با توجه به اهداف و کارویژه‌های متصور برای آن است، تأکید گردیده آنچه جهت ممانعت از کجروی‌های احتمالی قوه مجریه ضروری است، اعمال نظارت صحیح مجلس بر این قوه است، نه ایجاد محدودیت برای آن که ممکن است مانع از کارآمدی این دستگاه اداره کننده حکومت گردد.

کلیدواژه‌ها: قوه مجریه، اجرا، اداره، حاکمیت

Email: A.bahadori.j@gmail.com

* نویسنده مسؤل مقاله:



۱. مقدمه

پدیدار شدن مفهوم «قوه مجریه»^۱ در ادبیات حقوقی - سیاسی مدیون تحولاتی است که در اندیشه و فلسفه سیاسی پدیدار شد و در قرن ۱۸ به نقطه اوج خود رسید.

تغییر در فلسفه سیاسی و جایگزین شدن مفاهیم «ملت»^۲ و «مردم»^۳ به جای «حق خدادادی پادشاهان» به عنوان مبنای مشروعیت حاکمیت را شاید بتوان مبنای اصلی طرح جدی‌تر تئوری تفکیک قوا توسط اندیشمندانی چون «لاک» و «مونتسکیو» دانست [۱، ص ۲۱۸].

تا قبل از این تحولات، طرفداران قدرت پادشاهان مدعی بودند که قدرت خداوند به پادشاه واگذار شده است و آن‌ها به عنوان تنها حاکمان مشروع، حق اعمال حاکمیت دارند. صاحبان کلیسا نیز قدرت پادشاه را انکار و از قدرت مطلق کلیسا دفاع می‌کردند [۲، ص ۱۲۶].

در سده هفدهم و هجدهم، فیلسوفان سیاسی اروپا، به‌ویژه جان لاک و منتسکیو، صورت جدید نظریه تفکیک قوا را که قبلاً فلاسفه یونان باستان نیز به آن اشاره کرده بودند، در واکنش به عملکرد اقتدارگرایانه پادشاهان - که مدعی حق خداوندی و حاکمیت مطلق بودند - و با هدف مبارزه با تمرکز قدرت و خودکامگی فسادانگیز حاکمان ارائه کردند [۲، ص ۱۰۰].

درحقیقت طرح این نظریات تلاشی بود که در جهت عملی ساختن نظریه مشروعیت سیاسی جدید که صرفاً «مردم» و یا «ملت» را به عنوان تنها حاکم مشروع تلقی می‌کرد، از سوی اندیشمندان مطرح شد و نتیجه آن، تفکیک حاکمیت واحد و اقتدارگرایانه پادشاهان به قوای سه‌گانه مجریه، قضاییه و مقننه و در نتیجه پدیدار شدن مفهوم جدید «قوه مجریه» بود که جایگزین حاکمیت واحد و مطلق قبلی پادشاهان شد [۱، ص ۲۱۸].

لذا برای روشن شدن مفهوم قوه مجریه باید در مرحله اول به بازشناسی این مفهوم در نظریات طراحان تئوری تفکیک قوا پرداخت و سپس با نگاهی به مفاهیم مرتبط با قوه مجریه و خاستگاه و کارویژه‌های آن، رویکردهای موجود در تفسیر این مفهوم و محدوده صلاحیت آن را مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. با استفاده از چنین تحقیقی می‌توان در موارد نیاز به تحلیل درخصوص حیطه اختیارات این قوه، اقدام به تبیین صحیح این محدوده نمود و مشخص ساخت چه برداشتی از این قوه با نیازها و واقعیت‌های روز جامعه منطبق خواهد بود.

1. executive power

2. nation

3. people

۲. نظریات سیاسی در تشریح قوه مجریه

۲-۱. ارسطو

ریشه نظریات تفکیک قوا را در نوشته‌های فلاسفه و دانشمندان یونان باستان می‌توان یافت. ارسطو (۳۸۴-۳۲۲ ق م) نیز مسأله تفکیک قوا را به نحوی در اندیشه‌ها، آرا و آثار علمی خویش مطرح ساخته است [۳، ص ۷۹].

ارسطو در طرح نظریات تفکیک قوا بر این باور بود که «هر حکومت دارای سه قدرت است و قانونگذار خردمند باید حدود هر یک از این سه قدرت را باز شناسد... نخستین این سه قدرت، هیأتی است که کارش بحث و مشورت درباره مصالح عام است. دومین آن‌ها (قوه مجریه) ... به فرمانروایان و مشخصات و حدود صلاحیت و شیوه انتخاب آنان مربوط می‌شود. سومین قدرت، کارهای دادرسی را در بر می‌گیرد» [۴، ص ۱۸۷-۱۸۸].

اطلاق عنوان «فرمانروا» به آنچه امروزه به عنوان قوه مجریه شناخته می‌شود گویای نوع نگرش ارسطو به این قوه و نمایانگر نزدیکی مفهوم امروزی «قوه مجریه» با مفهوم «حاکم» در گذشته است.

همچنین ارسطو در طرح نظریات خود متعرض لزوم وجود فرمانروایی مقتدر نمی‌شود، بلکه آنچه از نظر وی اهمیت دارد آن است که این فرمانروا باید تابع قانون باشد؛ چرا که وی معتقد است هیچ گروه یا شخصی نمی‌تواند به طور مطلق ادعای حاکمیت و مشروعیت قدرت کند. پس حاکمیت باید طبق قانونی عام و کلی از سوی تمامی صاحبان حکومت (مردم) به فرمانروا منتقل گردد [۵، ص ۱۲۸-۱۲۹].

تصریح ارسطو به لزوم «عام و کلی» بودن قوانین نیز می‌تواند نمایانگر این واقع‌بینی او باشد که فرمانروا برای اداره حکومت نیازمند حوزه و قلمروی خاص جهت اعمال صلاحیت و برگزیدن شیوه اجرای قوانین و اداره حکومت است تا بتواند به هدف اصلی خود یعنی تأمین نیازهای انسان‌ها دست یابد [۵، ص ۱۲۲-۱۲۳].

۲-۲. جان لاک

جان لاک^۱ از اولین کسانی بود که اصطلاح «قوه مجریه» را به کار برد. برخی لاک را اولین

1. John Locke



نظریه‌پرداز سیاسی می‌دانند که به تفکیک میان قدرت‌های کشور و تعریف آن‌ها و بحث درخصوص ارتباط میان آن‌ها پرداخت. همچنین لاک تأثیر بالایی بر مفهوم و برداشت از خاستگاه دولت و محدوده خاص دولت داشته است [۶، ص ۵۳].

لاک مفهوم قوه مجریه را ابتدا در بخش «وضعیت طبیعی» در اثر معروف خود «دو رساله در باب حکومت» مطرح می‌کند [۷، ص ۱۶۹]. طبق نظر لاک وضعیت طبیعی قانونی طبیعی دارد که همه ملزم به رعایت آن هستند و درعین حال همه حق به اجرا درآوردن آن را دارند: «اجرای قانون طبیعی در وضعیت طبیعی در دست همگان است، در این حالت همگان حق دارند متجاوز از قانون را تا حدودی مجازات کنند تا بتوانند مانع از این تجاوز او گردند» [۷، ص ۳۱۲]. به بیان دیگر در وضعیت طبیعی لاک، همگان قوه مجریه قانون طبیعی را دارا هستند [۷، ص ۳۱۶].

سپس لاک در بخش نهم کتاب خود بیان می‌کند که مردم این صلاحیت اجرایی خود را به منظور تأمین اجرایی قاعده‌مندتر و مستحکم‌تر به دولت واگذار می‌کنند [۷، ص ۳۹۸]. وی پس از معرفی انواع دولت‌ها وارد بحث قوه مجریه می‌شود. در این راه او مشکلات ناشی از اجرای قوانین توسط خود قوه مقننه را که واضع قوانین نیز به شمار می‌رود تشریح می‌کند. او معتقد است از آنجا که امر قانونگذاری و تشکیل جلسات پارلمان مقوله‌ای دائمی و همیشگی نیست، اما اجرای قانون مستمر و همیشگی است، دو نهاد قوه مقننه و قوه مجریه از همدیگر متمایز و تفکیک شده‌اند [۷، ص ۴۱۰].

لاک در فصل آخر کتاب خود «انحلال قوه مجریه» بیان می‌کند که ممکن است مردم هنگامی که «رئیس قوه مجریه که قدرت عالی را در این قوه برعهده دارد، از اجرای قوانینی که به او اعتبار و موجودیت بخشیده‌اند، خودداری کند» دولت را منحل سازند؛ چرا که در این حالت، قوانینی که وضع می‌شوند دیگر به مرحله اجرا در نخواهند آمد [۷، ص ۴۹۵].

درنتیجه از منظر لاک، قوه مجریه در مرحله اول قوه‌ای است که قانون را به اجرا درمی‌آورد (قوه اجرای قانون) [۷، ص ۴۱۱] اما در عین حال وی غالباً حقوق و صلاحیت‌های دیگری همچون حق وتوی قوانین [۷، ص ۴۱۴] و حق فراخوانی تشکیل پارلمان یا حق انحلال آن را برای این قوه به رسمیت شناخته است [۷، ص ۴۱۷-۴۱۸]. نهایت آن‌که وی معتقد است به استناد آن‌که قوه مجریه قدرت و توان اجرایی لازم را برای اجرای قوانین و اداره جامعه

دارد، «مجری عالی» [۷، ص ۴۶۱] یا «رئیس حکومت» خواهد بود [۷، ص ۴۵۰].

۲-۳. مونتسکیو

شاید مونتسکیو^۱ در میان فلاسفه بیش‌ترین تأثیر را بر روی شیوه تفکیک قوای آمریکایی داشته باشد [۸، ص ۸۰]. این اصل مونتسکیو که می‌گوید: «تأمین آزادی نیازمند آن است که سه قدرت بزرگ دولت از هم جدا نگاه داشته شوند» بارها و بارها در بحث‌های مربوط به تدوین قانون اساسی فدرال آمریکا مطرح و به کار گرفته شد [۹، ص ۱۷].

شاید به تبعیت از لاک، مونتسکیو نیز قدرت حکومت را به سه رده تقسیم‌بندی کرد: قوه مقننه، قوه مجریه (امور خارجه) و قوه مجریه قانون.

مونتسکیو به‌شدت معتقد بود اگر بخواهیم آزادی شکوفا گردد، قدرت باید در عمل هم تفکیک شده باشد: «وقتی قوای مقننه و مجریه در شخص یا ساختار واحدی جمع شده باشند، آزادی وجود نخواهد داشت...» [۹، ص ۱۷-۱۸].

مونتسکیو شاهزاده (نماد قوه مجریه) را نهادی می‌داند که بنا نهاده شده تا قوانین را به اجرا درآورد. وی این نهاد را متولی «اجرای قوانین» و «پیگرد» کسانی که متهم به نقض قانون هستند، می‌داند [۱۰، ص ۳۶-۳۷]. در واقع در این رویکرد، تعقیب و پیگرد متهمان به نقض قوانین نیز داخل در مفهوم قوه مجریه قلمداد شده است.

مونتسکیو تمایل زیاد قوه مقننه را به دخالت حداکثری در قوه مجریه محکوم کرده، در مقابل بیان می‌کند قوه مجریه باید حق وتوی قوانین مصوب پارلمان را داشته باشد. در عین حال معتقد است قوه مقننه نباید قدرت کنترلی مشابهی بر روی قوه مجریه داشته باشد: «از آن‌جا که قوه مجریه به‌واسطه طبیعت خود محدودیت‌هایی را در بر دارد، مناسب نیست محدودیت‌های مجددی بر آن تحمیل شود» [۱۰، ص ۷۲].

البته وی تأکید می‌کند «در عین حال که قوه مقننه نباید بی‌جهت مانع از اجرای قوه مجریه گردد، این حق را دارد که ببیند قوانین مصوب آن در چه راستایی در حال اعمال هستند و باید ابزار این کار را نیز داشته باشد» [۱۰، ص ۷۱].

به بیان دیگر، مونتسکیو بر لزوم عدم ممانعت قوه مقننه از اجرای قوه مجریه تأکید کرده،

1. Baron De Montesquieu

اما در عین حال حق نظارت قوه مقننه را نیز بر این قوه به رسمیت شناخته است. بالاتر از همه آنچه تاکنون گفته شد مونتسکیو قرار گرفتن قوه مجریه را در موقعیتی که امنیت و ثبات این قوه مستلزم اجرای موضوعات و مصادیقی است که قوه مقننه آن‌ها را می‌طلبد به شدت نادرست دانسته و از این حالت تحت عنوان «پایان آزادی» برای قوه مجریه یاد می‌کند [۱۰، ص ۷۲].

بنابراین نه تنها قوه مقننه نباید بی‌جهت مانع اجرای قوانین توسط قوه مجریه شود، همچنین نباید شرایطی ایجاد کند که قوه مجریه قوانین را بدون نظارت و تحت فشار و تحمیل به اجرا درآورد [۹، ص ۱۷].

مونتسکیو نیز همانند سلف خود لاک، وقتی درخصوص قوه مجریه بحث می‌کند به وضوح به چیزی فراتر از آنچه غالباً به عنوان صلاحیت‌های قوه مجریه بیان می‌شود، اشاره می‌کند: «حق وتوی نهایی قوانین، نصب و عزل افسران و نیروهای نظامی، مدیریت روابط بین‌المللی، پیشنهاد طرح‌های قانونی و بسیاری اختیارات دیگر» [۱۱، ص ۱۳-۱۹].

به اعتقاد او هنگامی که قوه مجریه در حال اجرای قوانین و اعمال قوه اجرایی است، مجالس قانونگذاری نباید مانع و سدی در راه آزادی قوه مجریه در این راه باشند [۹، ص ۱۹].

۲-۴. روسو

ژان ژاک روسو^۱ (۱۷۱۲-۱۷۷۸م.) یکی دیگر از اصحاب تفکیک قوا است که معمولاً او را با کتاب قرارداد اجتماعی‌اش می‌شناسند. وی در بخش‌هایی از آثارش به تفکیک و تمایز قوا پرداخته است، مثلاً در کتاب سوم، فصل ششم (قرارداد اجتماعی) می‌گوید: «خوب نیست که واضع و اجرا کننده قانون یکی باشد و هیأت مردم، توجه خود را از دیدهای کلی بگرداند و به سوی موضوعات اختصاصی معطوف سازد».

از نظر روسو، هیأت مردم، همان قوه مقننه و بنا به تعبیری همان حاکم است. وی درخصوص مصوبات قوه مقننه معتقد است که این قوه باید فقط در حد کلیات و عمومیات اظهار نظر و اتخاذ تصمیم کند و برداشت‌های وی مربوط به امور عمومی باشد، در حالی که قوه مجریه، در زمینه مسائل اختصاصی تصمیم می‌گیرد و عمل می‌کند. روسو با توجه به

1. Jean-Jacques Rousseau

تفاوت در ماهیت وظایف و کارویژه‌های قوای مقننه و مجریه نتیجه می‌گیرد دستگاه واضع قانون را باید از دستگاه اجرا کننده آن جدا دانست [۱۲، ص ۳۰۵-۳۰۶]. همان‌گونه که دیده می‌شود لزوم عام بودن قوانین و اختصاص حوزه موضوعات تخصصی به قلمرو صلاحیت انحصاری قوه مجریه در آثار روسو به چشم می‌خورد. نوع تفکیک قوا از دیدگاه روسو با تفکیک کلاسیک قوایی که مدنظر منتسکیو و جان لاک بوده کاملاً متفاوت است و در حقیقت وی در مقام بیان مسأله‌ای کاملاً متفاوت درخصوص شیوه تفکیک قوه مجریه و مقننه است [۱۲، ص ۳۰۶]. در دیدگاه روسو، حاکمیت در حقیقت متعلق به مردم است و مجالس به عنوان هیأت نمایندگان مردم منشأ انتقال حاکمیت به سایر قوای حکومتی هستند. در نتیجه قوه مجریه در واقع عامل اجرایی قوه مقننه است که از طریق نمایندگان منتخب مردم در قالب قواعد کلی و عمومی ابراز می‌گردد [۱۳، ص ۲۶۸-۲۶۹]. در نتیجه، روسو به هیچ وجه به استقلال قوه مجریه از مقننه نمی‌اندیشد، زیرا آن را مباشر و عامل قوه حاکم می‌داند. قوه مقننه نیز در واقع تجسم حاکمیت مردم است که می‌تواند بر اعمال قوه مجریه نظارت کرده، آن را کنترل و یا حتی از کار برکنار سازد [۱۴، ج ۲، ص ۴۰۰-۴۳۰].

۳. نظریات سیاسی در عرصه عمل

پیرو طرح این نظریات و در ابتدای استقرار نظریات جدید تفکیک قوا، در عرصه عمل نیز از آنجا که اصولاً قوه مجریه نماینده و باقیمانده اصلی از حاکمیت مقتدر قبلی پادشاهان بود [۱۰، ص ۳۶-۳۷]، همچنان عملاً دو قوه دیگر را تحت‌الشعاع خود داشت و اعمال حاکمیت را عهده‌دار بوده است [۱۵، ص ۲۸۳-۲۸۴]. اما در گذر زمان عملاً دولت‌ها مجبور شدند بخشی از حاکمیت‌های خود را در اختیار نهادها و قدرت‌های دیگر قرار دهند [۱۶، ص ۵۰]. با تقویت نظریات مبتنی بر حاکمیت سیاسی مردم، تأکید بیش از حد بر اصالت دموکراسی باعث شد این واگذاری تا حدی پیش برود که به تدریج قوه مقننه از آنجا که به عنوان زبان مشروع و رسمی مردم و نماد خواست و اراده عمومی به شمار می‌رفت، نسبت به «قوه مجریه» که نهادی باقیمانده از نسل پادشاهان بود دارای نوعی تفوق و برتری نسبی شود [۱، ص ۲۲۰].



این برتری نسبی که آثار آن در نظام‌های پارلمانی یا وابسته به‌روشنی و در سایر نظام‌های سیاسی نیز تا حدودی نمودار است، با تأکید بر اصل حاکمیت پارلمان، از آنجا که تنها قانون مشروع را قانون مصوب نمایندگان مردم و ناشی از خواست و اراده عمومی جامعه معرفی می‌کردند، تقویت شد [۱۷، ص ۱۶-۱۸] و قوه مجریه را صرفاً نهادی جهت به اجرا درآوردن خواسته‌های مردم که در قالب قوانین مصوب مجلس تبلور خارجی می‌یافتند، به حساب آورد که محدوده صلاحیت آن نیز محدود به اجرای قانون خواهد بود [۹، ص ۱۸]. این نگرش ریشه در دو دلیل اصلی داشت که حاصل آن‌ها پدید آمدن نوعی نگاه منفی نسبت به قوه مجریه و سعی در محدود ساختن آن و در مقابل، نگاه مثبت به قوه مقننه به‌عنوان نماد و تبلور حاکمیت مردم بود:

۱. قوه مجریه جانشین حاکم و در حقیقت باقیمانده نظام‌های پادشاهی و مرکز قدرت و مدیریت کشور و نماد اقتدار ملی است که این مسأله باعث می‌شد سنخیت زیادی با نهادهای پادشاهی گذشته داشته و در نتیجه نوعی نگاه منفی و بی‌اعتمادی خاص نسبت به آن وجود داشته باشد [۹، ص ۱۸].

۲. نظریات جدید فلسفه سیاسی، مبنای مشروعیت را حاکمیت مردم یا حاکمیت ملی معرفی می‌کردند و قوه مقننه یا پارلمان را که نمایندگان منتخب مردم بودند به‌عنوان تبلور خواست و اراده عمومی به رسمیت شناخته، حاکمیت اصلی را متعلق به آن می‌دانستند [۱، ص ۲۱۸-۲۲۰]. در حقیقت مجلس از آنجا که تنها زبان مشروع ملت دانسته می‌شد، نماینده حقیقی حاکمیت مشروع به شمار می‌رفت و لذا لازم بود نسبت به سایر قوا از نوعی تفوق و برتری نسبی برخوردار باشد [۱، ص ۲۱۸-۲۲۰]. از این رو، قوه مجریه باید تابع محض قوانین مصوب مجلس که همان بیان اراده عمومی است، باشد.

۴. مفاهیم مرتبط با قوه مجریه

برای شناخت مفهوم قوه مجریه، شناخت مفاهیم مشابهی چون حاکمیت، اجرا و اداره نیز حائز اهمیت است؛ چرا که قوه مجریه با این مفاهیم ارتباط وثیق و پیوند نزدیک دارد و مفهوم آن از مجرای شناخت و بازخوانی همین مفاهیم روشن می‌گردد. لذا به منظور فهم و درک مفهوم قوه مجریه به تعریف دو مفهوم «حاکمیت» که خاستگاه اولیه پیدایش این قوه و سایر

قوای حکومتی و «اجرا یا اداره» که کار ویژه آن در غالب نظریات رایج کنونی است [۱۸، ص ۲۳-۱۰] خواهیم پرداخت.

۴-۱. حاکمیت

هرچند مفهوم حاکمیت^۱ از ایام باستان مورد شناسایی واقع شده، اما ظهور این مفهوم مربوط به اواخر قرن شانزدهم میلادی است و با اشاره به شکل‌گیری پدیده جدید «دولت سرزمینی» و تجلی حاکمیت در یک حکومت جامع مرکزی تدوین شده است [۱۹، ص ۷۲].

واژه حاکمیت به معنای قدرت عالی، اولین بار توسط ژان بدن^۲ فرانسوی وارد ادبیات علوم سیاسی شد. وی در کتاب معروف شش کتاب جمهوری می‌گوید:

«حاکمیت قدرت مطلق و لایزال دولت‌ها است که هیچ قدرت و مقامی جز اراده خداوند نمی‌تواند آن را محدود کند و صفت خاص دولت است که سایر گروه‌های اجتماعی فاقد آن هستند» [۲۰، ج ۲، ص ۱۱].

این مفهوم در قالب حقوقی به قدرتی مرکزی که اقتدار خود را در تمامی ابعاد در داخل سرزمینی مشخص اعمال می‌کند اشاره دارد [۲۱، ص ۴۹۵].

مفهوم حاکمیت نیز در طول تاریخ دستخوش تغییرات و تحولات متعدد شده و پس از طرح اولیه تئوری حاکمیت مطلق، مفاهیم حاکمیت مردم و حاکمیت ملت نیز مطرح شدند [۱۲، ص ۱۸۴-۱۸۸].

همان‌گونه که بیان شد، در گذشته عموماً حاکمیت در جهت خواست حکام و سلاطین تفسیر می‌شد و حاکمیت را موهبتی الهی برای آنان می‌دانستند [۱۹، ص ۷۱] اما این معنا با تحول در نظام‌های سیاسی حاکم بر جهان غرب تغییر کرده و حاکمیت را قدرتی تفویض شده از سوی ملت به سلطان یا دولت تفسیر می‌کنند [۱۶، ص ۵۱].

در ادبیات حقوقی داخلی بسیاری از اندیشمندان برای بیان مفهوم حاکمیت از اصطلاح «دولت به مفهوم عام» آن استفاده کرده‌اند. در تعریف دولت به مفهوم عام نیز بیان شده «دولت قدرت یا دستگاهی سیاسی است که کشور را اداره می‌کند» و این معنا را اعم از قوای سه‌گانه معرفی کرده‌اند. لازم به ذکر است بسیاری از استادان در ادبیات حقوق داخلی از

1. sovereignty
2. Jean bodin



اصطلاح «دولت به معنای خاص» در تعریف قوه مجریه یاد کرده‌اند [۲۲، ص ۱۳۷]. این تشابه میان دولت به مفهوم عام (حاکمیت) و خاص آن (قوه مجریه) در حقوق داخلی تا بدان جا است که برخی از استادان معتقدند دولت و قوه مجریه دو بیان از واقعیتی یگانه‌اند [۲۳، ص ۱-۳۰].

۴-۲. اجرا و اداره

بنا به یک تعریف ساده «اجرا»^۱ هر نوع عمل به قانون است. بر اساس این تعریف (تفسیر مضیق) «اجرا» تنها در مقابل «تقنین» نیست، بلکه حدود عمل قوه مجریه به اجرای قانون محدود می‌شود و مسائل اجرایی دیگر را که هنوز قانونگذاری در آن‌ها صورت نگرفته در بر نمی‌گیرد [۲۴، ص ۲].

اما در مقابل، تفسیر موسعی از اجرا نیز قابل طرح است که بر اساس آن، علاوه بر کارویژه اجرای قانون، هر عملی که در صلاحیت انحصاری قوه مقننه و قضاییه نباشد در ذیل مفهوم اجرای مذکور در قوه مجریه قرار می‌گیرد. به عبارت بهتر، رویکرد موسع به «اجرا» بر آن است که باید در کنار «اجرا» به مفهوم «اداره»^۲ نیز توجه کرد؛ چرا که قوه مجریه مسئولیت اداره خدمات عمومی را بر عهده داشته، عملاً چیزی فراتر از اجرای صرف قانون یا عمل به قانون خواهد بود. بر این اساس، قوه مجریه هم مفهوم اجرا و هم اداره را در بر داشته، سه عنصر اساسی را شامل خواهد شد:

الف) اجرای تصمیمات قوای دیگر: چرا که قوه مجریه تصمیمات نهایی قوه مقننه را که در قالب قوانین موضوعه متبلور می‌شوند اجرا می‌کند (تفسیر و رویکرد مضیق و حداقلی) و تصمیمات نهایی محاکم و دادگاه‌ها نیز که در شکل آرای قضایی جلوه می‌کنند توسط مقامات قوه مجریه به اجرا در می‌آیند.

ب) تهیه و تدارک تصمیمات: تهیه مقدمات اتخاذ تصمیم و تدارک کارهای مادی برای اتخاذ تصمیم‌های لازم‌الاجرا نیز از جمله وظایف مهم قوه مجریه است و حتی بسیاری از تصمیمات قوای دیگر نیز توسط قوه مجریه تهیه و تدارک مقدماتی و مادی می‌شوند. به عنوان نمونه، قوه مجریه لوایح مهم مالی و اداری را به مجلس تقدیم می‌کند یا با ارسال پیام به مجلس و دست گذاشتن بر ضرورت‌های متفاوت، دستگاه مقننه را وادار می‌دارد که خطمشی

1. implementation
2. administration

یا نوع قانونگذاری خود را در بستر قوه مجریه به جریان اندازد. (ج) اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا: قوه مجریه در بسیاری از موارد، مبتکر تصمیمات جدید و بدیع است و گاه این گونه اعمال تابع هیچ پیش‌شرط و مهلت قانونی نیست، بلکه طبع کار ایجاب می‌کند که مقام سیاسی یا اداری یا دیپلماتیک خود در برخی امور دست به ابتکار زند. در این گونه موارد، گریزی از اعطای اختیار و آزادی اخذ تصمیمات لازم‌الاجرا به قوه مجریه نیست [۱۲، ص ۴۷۱-۴۷۳].

از سوی دیگر در تفسیر کارویژه‌های قوه مجریه، اعمال این قوه به دو دسته تقسیم شده‌اند: (۱) اعمال اداری، (۲) اعمال سیاسی یا حکومتی [۲۵، ص ۴].

درخصوص موضوع اعمال اداری به معنای محدود کلمه در این دو موضوع اتفاق نظر وجود دارد که حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و خدمات عمومی در زمره موضوعات اداری بوده، تأمین آن‌ها وظیفه قوه مجریه است [۲۵، ص ۵].

به عنوان مثال در تفسیر مفهوم اداره در حقوق انگلوساکسون به وظیفه «تهیه و ارائه خدمات عمومی در جهت تأمین منافع عمومی» که وظیفه اساسی اداره است اشاره شده و بیان گردیده اگر مفهوم تأمین خدمات عمومی را از اداره بگیریم دیگر معنا و مفهومی برای اداره باقی نخواهد ماند [۲۶، ص ۱۹۳-۱۹۴].

در تعریف اداره، عباراتی مشابه این بسیار به چشم می‌خورد که: «اداره عبارت از فعالیت‌ها و خدماتی است که به وسیله سازمان‌های عمومی و یا زیر نظر آن‌ها انجام و ارائه می‌شود» [۲۷، ص ۳۵].

درخصوص اعمال سیاسی و تفاوت آن با عمل اداری گفته شده: عمل سیاسی ماهیتی عمومی و غیرشخصی داشته، ناظر بر موارد عام و کلی است، در حالی که عمل اداری، ماهیتی اختصاصی داشته، عموماً ناظر بر موارد خاص و جزئی است. همچنین عمل سیاسی متکی به ذات و تصمیمی درجهت مصالح عمومی کشور است؛ اما عمل اداری، تابعی از عمل سیاسی قلمداد می‌شود. به علاوه مسئولیت سیاسی مقامات، ضمانت اجرای اعمال سیاسی محسوب می‌شوند، در حالی که عمل اداری صرفاً مسئولیت اداری (و احیاناً مدنی و کیفری) را در بر خواهد داشت [۲۷، ص ۴۰].

اما متأسفانه در تعریف قوه مجریه و محدوده صلاحیت آن - خصوصاً در حقوق



داخلی - غالباً به تبیین محدوده صلاحیت‌های اجرایی (آن هم به مفهوم مضیق کلمه) اکتفا شده و کمتر به تبیین و تفسیر حدود صلاحیت‌های ناشی از اعمال سیاسی قوه مجریه پرداخته شده است [۲۸، ج ۱، ص ۳۲]. برخی از استادان صرفاً به وجود نوعی از اعمال سیاسی اشاره کرده و بیان داشته‌اند:

«ناگفته نماند که هرچند حوزه اصلی فعالیت قوه مجریه اعمال اداری است، اما برخی از اعمال قوه مجریه را باید عمل سیاسی توصیف کرد که با دیگر اعمال قوه مجریه تفاوت اساسی دارد.» [۲۷، ص ۳۹] اما در مرحله تشریح حوزه صلاحیت قوه مجریه همچنان به قلمرو اعمال سیاسی اشاره چندانی نشده است.

شاید این مسأله بدان جهت بوده که تعیین مرز مشخص بین این دو دسته از اعمال، امر پیچیده‌ای است؛ چرا که بسیاری از امور اداری ممکن است در عین حال دارای جنبه سیاسی نیز باشند [۲۵، ص ۵]. از سوی دیگر برای امور سیاسی و حکومتی مربوط به قوه مجریه از یک سو و اداره امور و خدمات و حفظ نظم عمومی از سوی دیگر، سازمان‌های جداگانه‌ای وجود ندارد و دستگاه واحدی عهده‌دار هر دو کار است. بدین ترتیب، رئیس‌جمهور و هیأت وزیران که از ارکان مهم حکومت و مسؤول سیاست کلی کشورند، در عین حال عالی‌ترین مقامات اداری و مسؤول نظم عمومی در کشور و اداره خدمات عمومی نیز هستند [۲۵، ص ۶].

اما این مشکلات نمی‌تواند مانع از افزودن اختیارات ناشی از اعمال صلاحیت‌های سیاسی قوه مجریه در تبیین محدوده صلاحیت و مرزهای این قوه گردد.

۵. رویکردهای سنتی و نوین به قوه مجریه

با عنایت به آنچه تاکنون بیان شد، تفسیر قوه مجریه امری پیچیده و دشوار است، چرا که سیر تطور تاریخی این مفهوم نشان داد که قوه مجریه در دوران‌های مختلف و با رویکردهای متفاوت، معانی گوناگونی را در بر داشته است.

از یک سو می‌توان قوه مجریه را صرفاً نهادی اداری جهت اجرای دستورات قانونی به شمار آورد و حتی دخیل در حاکمیت ندانست [۱، ص ۲۲۲] و از سوی دیگر آن را بخشی از حاکمیت و حتی نماد اقتدار حاکمیت قلمداد کرد و به این جهت برای این مفهوم، تناسب زیادی با مفهوم حاکمیت و اطلاق آن برای قوه مجریه قائل شد [۲۵، ص ۳۲].

دلایل دیگری نیز موجب افزایش این ابهام و مشکل در تفسیر قوه مجریه می‌گردد، از جمله آن‌که این قوه ترکیبی از نهادهای متعدد همچون پادشاه، دولت، رئیس جمهور، دستگاه اداری و... است [۲۹، ص ۲۰۰].

دوم آن‌که قوه مجریه در نظام‌های حقوقی مختلف، انواع گوناگون دارد و لذا معانی متفاوتی نیز خواهد داشت. به عنوان مثال، تقسیم‌بندی رایج قوه مجریه به انواع ریاستی، وابسته و پارلمانی نشان می‌دهد اعضای این قوه در کشورهای مختلف جهان، به شیوه‌های گوناگون انتخاب یا منصوب شده‌اند و لذا معانی و محدوده اختیارات متفاوتی خواهند داشت [۳۰، ج ۲، ص ۲۲۹ و ۲۳۰].

حتی برخی از استادان در تعریف اداره نیز ماهیت آن را در نظام‌های سیاسی مختلف متفاوت دانسته‌اند و به عنوان مثال معنای «اداره» در نظام ریاستی را با معنای همین واژه در نظام پارلمانی متمایز می‌دانند [۳۱، ج ۲، ص ۶۵۸-۶۶۱].

در هر صورت با بررسی سیر تاریخی و تحولات عملی از ابتدای پیدایش و شکل‌گیری نظریه تفکیک قوا تاکنون و همچنین نوع نگرش به مفاهیمی همچون حاکمیت و اداره و معنای اجرا، دو رویکرد کلی در تبیین و تفسیر مفهوم «قوه مجریه» قابل برداشت خواهد بود:

۵-۱. رویکرد سنتی

از آن‌جا که هدف اصلی رویکرد سنتی به نظریه تفکیک قوا پاسداشت آزادی‌ها و حقوق مردم و «کنترل قدرت» و تقسیم آن به‌منظور تضمین هرچه بیشتر «آزادی‌های عمومی» با اصل قرار دادن حق حاکمیت عمومی یا حاکمیت مردم است و با توجه به شرایط و مقتضیات تاریخی دوران اولیه شکل‌گیری این نظریه که جوامع در حال گذار از مرحله حکومت‌های دیکتاتوری به سوی حکومت‌های دموکراتیک و مردم‌سالار بودند، اصولاً نگاهی بدبینانه به قوه مجریه به عنوان قدرت حاکم و برتر وجود داشت و پیوسته درصدد کنترل و نظارت قوی بر آن و ترسیم حدود مرزها و محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات این قوه بوده‌اند [۱، ص ۲۲۲]. حامیان این رویکرد بدون توجه به بسیاری از نظریات طراحان اصلی نظریه تفکیک قوا و بسیاری از اختیارات و اقتداراتی که اندیشمندان چون لاک و مونتسکیو برای قوه مجریه قائل بوده‌اند، قوه مجریه را صرفاً قدرت اجرای قوانین قلمداد کرده‌اند.



این رویکرد که آثاری از آن در «قرارداد اجتماعی» روسو به چشم می‌خورد، در حقیقت به تفکیک عمودی قوا شباهت بیش‌تر دارد [۱۲، ص ۳۴۰-۳۴۳] و غالباً متأثر از شرایط تاریخی گذشته است و به نظر می‌رسد کم‌تر با واقعیت‌های دنیای کنونی همخوانی دارد و اصولاً این قوه را نماینده مردم که صاحبان اصلی حق حاکمیت هستند، به شمار نمی‌آورد [۱، ص ۲۲۴] در حالی که امروزه در اکثر قریب به اتفاق کشورها قوه مجریه منتخب مستقیم یا غیرمستقیم مردم است.

چنین نگرشی به قوه مجریه موجب شده این قوه صرفاً در حد یک نهاد اداری که صرفاً وظیفه اجرای قوانین را بر عهده دارد تلقی گردد [۱، ص ۲۲۲]. لذا در راستای مشخص ساختن محدوده صلاحیت قوه مجریه، به مشخص ساختن محدوده صلاحیت یک نهاد اداری اکتفا کرده، قوه مجریه را به مثابه یک نهاد اداری قلمداد می‌کنند [۳۲، ص ۲۵۹].

علی‌رغم وجود برخی تفاوت‌ها، تمامی حامیان این رویکرد بر دو اصل اساسی تکیه می‌کنند: اول آن‌که نهادهای زیرمجموعه قوه مجریه هیچ‌گونه سهمی در حاکمیت ندارند، چرا که حاکمیت، متعلق به مردم است و در نتیجه کلیه اقدامات و مقررات‌گذاری‌هایی که توسط قوه مجریه صورت می‌گیرد یا باید به واسطه یک قانونگذاری قبلی از سوی پارلمان، به وی اعطا شده باشد و یا باید ذاتاً دارای ماهیت اداری و در چارچوب قوانین باشد [۱، ص ۲۲۴]. دوم آن‌که صلاحیت‌های قانونی که به قوه مجریه اعطا شده‌اند، نه ذاتی هستند و نه اصلی و ابتدایی، بلکه تبعی بوده، پیوسته از یک مصوبه قانونی (قانون اساسی یا قانون موضوعه) سرچشمه می‌گیرند [۱، ص ۲۲۵].

لذا در این رویکرد بر این مسأله تأکید می‌شود که قوه مجریه (که در این رویکرد به عنوان نظام اداری شناخته می‌شود) صرفاً حق مداخله در موضوعاتی را خواهد داشت که به واسطه قوانین به وجود آمده و یا به این قوه تفویض شده باشد [۱، ص ۲۲۸]. نکته مهم آن که غالباً در تعریف قوه مجریه در این رویکرد به مرز و محدوده آن توجه شده، کم‌تر به بررسی اهداف و کارکردهای متصور برای این قوه در این مقام پرداخته می‌شود [۱، ص ۲۲۲].

۵-۲. رویکرد نوین

در پی تحول نظریات موجود در باب تفکیک قوا و تأکید بر لزوم برقراری تعادل و توازن در میان قوای حاکمه جهت افزایش خاصیت کنترل تعادلی^۱ میان این قوا خصوصاً در نظام‌های ریاستی، همچون نظام حقوقی ایالات متحده، نوعی بازگشت به روح حاکم بر نظریات مونتسکیو در میان اندیشمندان حقوقی پدید آمد.

این رویکرد سعی داشت با محور قرار دادن کارکرد و هدفی که در تئوری تفکیک قوا برای «قوه مجریه» در نظر گرفته شده، اقدام به تعریف و مشخص ساختن محدوده صلاحیت آن کند [۲۷، ص ۴۹]. به بیان دیگر به جای روشن ساختن مرز و محدوده عملکرد قوه مجریه، با بیان مفاهیمی چون مفهوم «صلاحیت ضمنی یا تبعی»^۲ سعی شد با نگاهی واقع‌بینانه نسبت به آنچه از قوه مجریه انتظار می‌رود و جایگاهی که این قوه در اعمال حاکمیت بر عهده دارد، حوزه اختیارات این قوه مشخص گردد و صلاحیت‌هایی چون تهیه و تدارک تصمیمات و اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا را به آن بیفزایند [۱۲، ص ۴۷۱].

در این گفتمان، قوه مجریه قوه‌ای است که اجرای قانون را «کنترل می‌کند». لذا مقامات سیاسی قوه مجریه اجرای قانون را مدیریت و سرپرستی می‌کنند و آنچه اجرای قانون نامیده می‌شود مربوط به کارکنان اداری قوه مجریه است، نه مقامات سیاسی آن [۹، ص ۱۳۰]. از این رو مشخص است که «اجرای صرف قانون» و «کنترل اجرای قوانین» و «مدیریت آن‌ها» اگرچه مرزهای مشترکی دارند، با هم متمایزند و اجرای قوانین بر عهده مقامات اداری قوه مجریه و مدیریت و کنترل اجرای قوانین بر عهده مقامات سیاسی این قوه است.

پیروان این رویکرد معتقدند امروزه مفهوم دولت که برای دولت یک نقش انفعالی قائل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم عمومی در جامعه و انجام خدمات محدودی می‌دانست، متروک شده است [۲۵، ص ۳ و ۱۲].

اینان معتقدند در طول زمان وظایف و مسؤولیت‌های قوه مجریه افزایش یافته و محدوده ترسیم شده توسط طراحان نظریه تفکیک قوا را نیز در هم شکسته و امروزه این قوه در اکثر کشورها به اموری می‌پردازد که از حیث صلاحیت اجرایی او فراتر رفته و با امور قانونگذاری و قضایی مرتبط می‌شود [۲۵، ص ۱۳].

1. check and balance
2. implied competence



نقش قوه مجریه در اعمال سایر قوای حکومتی نیز تا آن حد است که برخی از استادان گفته‌اند قوانین مصوب قوه مقننه بی‌همکاری اداره [قوه مجریه] اجرا شدنی نیست و مهم‌تر آن‌که بسیاری از قانون‌ها به یاری اداره تنظیم و تدوین می‌شود [۳۱، ص ۵۰۳].

حتی برخلاف گمان عامه، اغلب قوانین اثر واقعی و نتیجه عملی قوه مقننه نیست، چرا که قوانین در حقیقت لایحه‌هایی هستند که قوه مجریه تصویب آن‌ها را به قوه مقننه پیشنهاد می‌کند [۳۱، ص ۵۰۳] زیرا اصولاً درخصوص ارائه پیشنهادها تکنینی و شروع قانونگذاری بیشتر از قوه مجریه توقع چنین امری می‌رود [۲۹، ص ۲۰۰]. درخصوص قوانین موضوعه نیز قوه مقننه معمولاً به تعیین اصول کلی اکتفا می‌کند و تعیین جزئیات قوانین به عهده مقامات اجرایی گذاشته شده است [۲۵، ص ۱۳].

بالاخر از همه آن‌که برخی با تعریف قانون به مفهوم عام به عنوان «مقررات لازم‌الاجرائی که در یک زمان و مکان معین دارای ضمانت اجرا است» ادعا کرده‌اند قانون تنها مقرراتی را که قوه مقننه تصویب می‌کند در بر نمی‌گیرد و حتی مقرراتی که قوه مجریه تصویب می‌کند بسیار بیش‌تر از میزان مصوبات قوه مقننه است [۳۱، ص ۶۶۳]. دایره‌المعارف قانون اساسی آمریکا نیز در تبیین فرامین اجرایی^۱ که توسط رئیس‌جمهور صادر می‌شود مشابه چنین بیانی دارد:

«فرامین اجرایی اسنادی هستند که رئیس‌جمهور ایالات متحده به صورت یکجانبه صادر می‌کند و قدرتی برابر قانون دارد» [۳۳، ج ۱، ص ۲۴۷].

درخصوص نقش قوه مجریه در اعمال قوه قضاییه نیز صرفنظر از شیوه انتخاب رؤسا و مقامات قوه قضاییه که غالباً به واسطه قوه مجریه و مقامات سیاسی آن صورت می‌گیرد [۳۴، ص ۶۳ و ۱۴۶ و ۱۸۷]، در بسیاری موضوعات نیز شاهد تشکیل دادگاه‌ها و مراجع اختصاصی اداری درون قوای مجریه هستیم که نشان از قدرت و صلاحیت قضایی اداره در عین حفظ استقلال دادگاه است [۳۱، ص ۶۶۵-۶۶۶].

این اختیارات تا بدان حد است که حتی حامیان رویکرد کلاسیک یا سنتی نیز نتوانسته‌اند منکر لزوم تفویض حق مقررانگذاری به دو شیوه مستقل یا ابتکاری (در زمینه‌هایی که قانون موضوعه سکوت کرده) و مقررانگذاری‌های تبعی جهت اجرای قوانین گردند [۱، ص ۲۲۹].

1. executive orders

این موارد باعث شده استادان حقوق اساسی نیز با عطف توجه به طیف گسترده وظایف و اختیارات قوه مجریه، اصطلاح «قوه مجریه» را برای تفهیم آن نامناسب و نارسا دانسته، ضمن بیان این‌که «دانش واژه مذکور تاب و گنجایش محتوا و مضمون این قوه را ندارد» [۱۲، ص ۴۶۹] مدعی شوند که شاید اصطلاح «دستگاه حکومتی» برای این قوه مناسب‌تر باشد، چرا که می‌توان قوه مجریه را مجموعه‌ای پنداشت که تقریباً تمامی نهادهای فرمان‌روا را تجسم می‌بخشد [۱۲، ص ۴۷۰].

در مجموع این رویکرد بر آن است که لزوم کارآمدی قوه مجریه در وصول به اهدافی چون تأمین نظم عمومی، خدمات عمومی، توسعه، مقرراتگذاری و عدالت اجتماعی ایجاب می‌کند تا از مجرای ابزارهای حقوقی موجود، همچون واگذاری صلاحیت‌های گزینشی^۱ به مأموران اداری، مقامات اداری - سیاسی قوه مجریه بتوانند در میان گزینه‌های مختلف و براساس معیارهای عقلانی و تخصصی و در راستای نفع عمومی دست به گزینش و انتخاب بزنند. از سوی دیگر دستگاه‌های اداری و اجرایی موظف به اداره تقریباً تمامی امور حکومت هستند و لذا باید بتوانند برای تمشیت امور بعضاً به وضع و به مرحله اجرا در آوردن قواعدی عام و الزام‌آور اقدام کنند.

این رویکرد با نگاهی عمل‌گرایانه به اصل تفکیک قوا و تردید نسبت به اصل حاکمیت پارلمان و صلاحیت عام و مطلق قانونگذاری قوه مقننه، جایگاه خاصی برای قوه مجریه قائل شده و معتقد است قوه مجریه اکنون قوه‌ای است انتخابی با اجزا و بدنه‌ای گسترده و با در اختیار داشتن تعداد زیادی از کارشناسان و متخصصان که به صورت روزمره به دنبال مدیریت و حل مسائل و امور عمومی هستند. از این رو باید بتواند با فراغ بال جهت انجام وظایف خود مقررات لازم را تصویب و یا نسخ کند.

۶. نتیجه‌گیری

بررسی نظریات سیاسی حقوقی اندیشمندانی که برای اولین بار از عنوان «قوه مجریه» بهره‌برده‌اند و مقایسه آن با رویکردهای عملی در اجرای نظریات این اندیشمندان درخصوص تفکیک قوا، حاکی از آن است که برداشت صحیحی از آنچه مقصود اصلی طراحان تفکیک قوا

1. discretionary competence



از اصطلاح قوه مجریه بوده صورت نگرفته است.

این امر در کنار دلایل متعدد دیگری همچون تفاوت در انواع قوه مجریه و شیوه انتخاب آن‌ها و ترکیب قوه مجریه که از طیف وسیعی از دستگاه‌های اجرایی، اداری و سیاسی و مقامات اداری و سیاسی تشکیل شده، باعث گردیده معنا و به تبع آن حوزه صلاحیت این مفهوم با ابهام مواجه گردد. در این خصوص استادان حقوق اداری و اساسی دو رویکرد کلان را در تبیین ماهیت و محدوده صلاحیت قوه مجریه در پیش گرفته‌اند. رویکرد اول با اصل قرار دادن آزادی‌های عمومی و تأکید بر لزوم کنترل قدرت به منظور ممانعت از فسادآوری آن قائل به تفسیر حداقلی از قوه مجریه و تعریف آن به عنوان مجری صرف قانون شده‌اند. در مقابل، رویکرد نوین با تأکید بر لزوم حفظ کارایی قوه مجریه و تأمین لوازم مورد نیاز جهت اداره جامعه و ارائه خدمات عمومی، معنایی وسیع‌تر برای این قوه قائل است و حوزه صلاحیتی متناسب با میزان مسئولیت آن برای این قوه در نظر می‌گیرد. در نهایت و با توجه به آنچه مقصود از عنوان قوه مجریه بوده و کارکردها و اهدافی که برای آن متصور است، به نظر می‌رسد آنچه امروزه تحت عنوان قوه مجریه از آن یاد می‌شود، معنایی وسیع‌تر از صرف «قدرت اجراکننده قوانین» دارد و صلاحیت‌های وسیعی در جهت تهیه و تدارک تصمیمات و شیوه اجرای آن‌ها، دخالت در حوزه‌های تقنین و قضا و حتی اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا که مسامحتاً می‌توان از آن تحت عنوان قانونگذاری یاد کرد را نیز شامل می‌شود. لذا همان‌گونه که برخی استادان نیز اشاره کرده‌اند، به نظر می‌رسد اصطلاح «دستگاه حکومتی» اصطلاحی مناسب‌تر جهت روشن ساختن ماهیت و حوزه صلاحیت این قوه باشد.

نکته مهم آن است که آنچه در اعمال صلاحیت قوه مجریه واجد اهمیت به شمار می‌رود، نظارت مجلس به عنوان نمایندگان مردم بر کلیه اعمال و مصوبات این قوه در جهت ممانعت از کجروی یا انحراف این دستگاه اداره‌کننده کشور است، نه سعی در محدود ساختن آن؛ چرا که این امر مانع از تأمین نیازهای عمومی و ارائه خدمات همگانی خواهد شد. لذا از یک سو به منظور تضمین حقوق مردم هرگز نباید نظارت پارلمان بر عملکرد قوه مجریه محدود گردد و از سوی دیگر باید بتوان با تفویض صلاحیت‌های وسیع‌تر به قوه مجریه این قوه را در ایفای وظایف و مسئولیت‌های خود یاری کرد.

۷. منابع و مآخذ

- [1] Craig, Paul & Tomkins, Adam, *The Executive And Public Law*, London, Oxford University Press, 2006.
- [۲] آشوری، داریوش، *دانشنامه سیاسی*، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۷۳.
- [۳] بوشهری، جعفر، *حقوق اساسی*، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶.
- [۴] ارسطو، *سیاست*، ترجمه حمید عنایت، چ ۲، تهران، شرکت سهامی کتابهای جیبی، ۱۳۴۹.
- [۵] عالم، عبدالرحمن، *تاریخ فلسفه سیاسی غرب*، چ ۱۳، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۸.
- [6] Kruman, Marc W., *Between Liberty And Authority, State Constitution-Making in Revolutionary America*, The University of North Carolina Press, 1999.
- [7] Locke, John, *Two Treatises of Government*, Peter Laslett, Cambridge University Press, 1988.
- [8] Mcdonald, Forrest, *Novus Ordo Seclorum: The Intellectual Origins of the Constitution*, University Press of Kansas, 1985.
- [9] Prakash, Saikrishna, *The Essential Meaning of Executive Power*, University of San Diego, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 04, April 2000. available at: <http://ssrn.com/abstract=1476327>
- [10] Montesquieu, Baron De, *The Spirit of The Laws*, ed. Neumann, Frank, VI, Cambridge University Press, MA, 1962.
- [11] Bradley, Curtis A., Flaherty, Martin S., *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs*, Princeton Law and Public Affairs Working Paper Series, Working Paper No. 04-011, 2004.
- [۱۲] قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ ۱۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
- [۱۳] روسو، ژان ژاک، *قرارداد اجتماعی*، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، آگاه، ۱۳۷۹.
- [۱۴] جونز، و.ت، *خداوندان اندیشه سیاسی*، ج ۲، ترجمه علی رامین، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۸.



- [۱۵] مدنی، جلال‌الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چ ۱۲، تهران، نشر پایدار، ۱۳۸۸.
- [۱۶] شعبانی، قاسم، *حقوق اساسی و ساختارهای حکومت جمهوری اسلامی ایران*، چ ۲۹، تهران، انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۶.
- [۱۷] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری تطبیقی*، چ ۲، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- [18] Diermeier, Daniel & Vlaicu, Razvan, *Executive Control and Legislative Success*, November 2009. Electronic copy available at: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_x_id=223757
- [۱۹] قاضی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ ۳۰، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.
- [۲۰] مدنی، جلال‌الدین، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، چ ۲، تهران، سروش، ۱۳۶۶.
- [۲۱] مورگنتا، هانس، جی، *سیاست میان ملت‌ها، تلاش در راه قدرت و صلح*، ترجمه حمیرا مشیرزاده، تهران، مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴.
- [۲۲] عباسی لاهیجی، بیژن، *مبانی حقوق اساسی*، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
- [۲۳] ابوالحمد، عبدالحمید، «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت»، *نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، ۱۳۶۹، ش ۲۵.
- [۲۴] عمید زنجانی، عباسعلی، *حوزه قلمرو قانونگذاری مجلس شورای اسلامی*، تهران، مرکز تحقیقات حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۸۹.
- [۲۵] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، چ ۱۳، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
- [۲۶] نوین، پرویز، «مفهوم اداره در حقوق انگلوساکسون، دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی»، *پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک*، بهمن ۱۳۸۶، ش ۱.
- [۲۷] موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران*، چ ۸، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۶.

[۲۸] امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، *حقوق اداری*، ج ۱، چ ۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.

[۲۹] مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ش ۵۲.

[۳۰] هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی، چ ۹، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.

[۳۱] ابوالحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری ایران*، ج ۲، چ ۶، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۹.

[32] Reinstein, Robert J., *The Limits Of Executive Power*, American University Law Review, Vol. 59:259, 2009, Electronic copy available at:

<http://ssrn.com/abstract=1118163>

[33] Schultz, David, *Encyclopedia of the United States Constitution*, V1, New York, Facts On File, Inc, 2009.

[۳۴] هریسی نژاد، کمال الدین، *حقوق اساسی تطبیقی (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا)*، تبریز، آیدین، ۱۳۸۷.