

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

استفساریه اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۵/۲۶ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: امین الله زمانی

بازبینی: محمد امینی زاده

۱- مقدمه

اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی اختیار وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری را به هیئت وزیران داده است. یکی از سؤالاتی که ممکن است در مورد این اصل پیش بیاید آن است که آیا این اصل، وضع تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها را تنها در انحصار وزراء و هیئت وزیران قرار داده است و یا اینکه سایر قوا نیز حق وضع چنین مقرراتی را دارند. سؤال مهم‌تر اینکه در صورتی که سایر مراجع، اختیار وضع آیین‌نامه داشته باشند، دامنه اختیار آنها تا چه حدودی خواهد بود؛ آیا یک قوه می‌تواند برای سایر قوا آیین‌نامه تصویب نماید و آنها را ملزم به اجرا کند. در همین راستا و با وجود چنین ابهاماتی معاون حقوقی رئیس جمهور، طی نامه مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ از شورای نگهبان تفسیر اصل یکصد و سی

۱. نامه شماره ۸۰۲۹-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ معاون حقوقی رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان:

«حضرت آیه الله جنتی - دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم

با احترام، به استحضار می‌رساند؛ بند ۱۰۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور که در لایحه دولت نبوده است مقرر نموده:

«۱۰۷- به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت مبلغ شش هزار و دویست میلیارد (۶/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور اقدام کند.

الف- بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور مکلف است با تسهیلات این بند نسبت به ایجاد شهرک‌ها و مجتمع‌های صنعتی، کشاورزی، دامداری برای مددجویان در کل کشور و اشتغال ده‌هزار نفر به صورت دائم در شهرک‌ها و مجتمع‌های فوق‌الذکر و در راستای ایجاد بیست و یک هزار و چهارصد نفر شغل موقت (داخل زندان‌ها) اقدام و گزارش پیشرفت کار را هر سه ماه یکبار به رئیس قوه قضائیه و کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

ب- وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، بازرگانی و نیرو مکلفند در جهت ایجاد شهرک‌ها و مجتمع‌های فوق‌الذکر نسبت به واگذاری زمین و انتقال سند آن به قیمت تمام‌شده و همچنین اعمال معافیت‌ها، عوارض و سود بازرگانی به بنیاد مذکور اقدام نمایند.

پ - آیین‌نامه اجرایی این بند توسط بنیاد تعاون تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.»

از سوی دیگر مطابق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی:

«اصل یکصد و سی و هشتم- علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، 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 و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های مشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

در اینکه ایجاد اشتغال برای مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی شایسته تقدیر است تردیدی وجود ندارد، لیکن روشن است که این امر باید از مسیر اجرای صحیح قانون اساسی صورت گیرد. اصولاً باید نیاز بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان قبلاً و در زمان تدوین بودجه از طریق مقتضی به دولت منعکس می‌گردید تا در زمان مناسب آن پیش‌بینی و در صورت ضرورت در لایحه بودجه نیز به نحو مطلوب و قابل اجرا لحاظ گردد. یکی از برنامه‌های دولت در سال ۱۳۹۰ ایجاد دو میلیون و پانصد هزار شغل جدید است و اشتغال موضوع بند ۱۰۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز در این قالب قابل اجرا می‌باشد.

این در حالی است که بند ۱۰۷ مذکور بدون بررسی کارشناسی در زمان تنظیم لایحه و بررسی همه‌جانبه راهکارهای اجرایی و حقوقی آن در دولت، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، برخی نکات قابل تأمل در مورد بند یاد شده به شرح زیر است:

و هشت قانون اساسی را درخواست کرد. علت درخواست این تفسیر نیز، قسمت (الف) بند ۱۰۷ قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور بود که به موجب آن به بانک مرکزی کشور اجازه داده شده است که از طریق بانک‌های دولتی، تسهیلات مالی را در اختیار سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی قرار دهد و در قسمت (ب) این بند، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، بازرگانی و نیرو را مکلف کرده است که در جهت ایجاد شهرک‌ها و مجتمع‌های مذکور در بند (الف)، نسبت به واگذاری زمین و انتقال سند آن به قیمت تمام‌شده و همچنین اعمال معافیت‌ها، عوارض و سود بازرگانی به بنیاد تعاون نمایند. محل بحث در قسمت (پ) این بند می‌باشد که به موجب آن مقرر شده است آیین‌نامه اجرایی بند ۱۰۷ توسط بنیاد تعاون تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه برسد. دلیل اصلی درخواست تفسیر معاون حقوقی رئیس جمهور از شورای نگهبان، امکان واگذاری اختیار تصویب آیین‌نامه اجرایی این بند به رئیس قوه قضائیه، با توجه به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی بود. پس از این نامه، ایشان مجدداً در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۳^۲ از شورای نگهبان درخواست تفسیر اصل

۱- موضوع بند ۱۰۷، اعطای تسهیلات کشاورزی و دامداری و اجرای برنامه‌های اشتغال‌زایی با ایجاد تکلیف برای وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، بازرگانی و نیرو می‌باشد. با وجود اینکه تردیدی در «ماهیت اجرایی» این امر و مربوط به قوه مجریه بودن آن موجود ندارد، در بند ۱۰۷ مذکور تصویب آیین‌نامه اجرایی آن به عهده رئیس قوه قضائیه گذاشته شده است که این امر از جمله با اصول (۵۷، ۶۰، ۱۱۳، ۱۳۸) قانون اساسی ناسازگار به نظر می‌رسد.

۲- علاوه بر این در جزء (پ) بند ۱۰۷ مذکور پیشنهاد متن آیین‌نامه اجرایی به جای آنکه به عهده دستگاه‌های مربوط گذارده شود به بنیاد تعاون و حرفه-آموزی و صنایع زندانیان که یک مؤسسه غیردولتی (موضوع ماده ۵۸۴ قانون تجارت) است، محول شده است و این امر نیز با اصول متعدد قانون اساسی در خصوص وظایف قوه مجریه مطابقت ندارد.

۳- از نظر ماهوی نیز این بند در تعارض با قوانین دائمی قرار دارد و به نظامات مختلف در امور اجرایی کشور خدشه وارد می‌کند. به عنوان مثال:

۱-۳- در تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ که هنوز یکسال از تصویب آن نگذشته است به صراحت انتقال اراضی به اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع اعلام شده است، در حالی که بند ۱۰۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ وزارتخانه‌های مربوطه را مکلف به انتقال اراضی به بخش غیردولتی نموده است.

۲-۳- اعمال معافیت‌ها، عوارض و سود بازرگانی نیز تابع مقررات خاص است و مکلف نمودن چهار وزارتخانه به اعمال آنها خلاف قوانین دائمی مربوط و قانون برنامه پنجم توسعه کشور است. ضمن اینکه پذیرش این نوع معافیت‌ها که محدوده آن معلوم نیست و ردیفی برای آن در بودجه پیش‌بینی نشده، آن هم با آیین‌نامه‌ای که متقاضی بخش غیردولتی پیشنهاد و به تصویب مقامی غیر از قوه مجریه می‌رساند، موجب اشکال در نظام مالی دولت و عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده و در تعارض با قوانین دائمی است و با اصول (۵۲ و ۵۳) قانون اساسی نیز مطابقت ندارد.

- اکنون سوال این است که آیا با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، جزء (پ) بند ۱۰۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در خصوص تصویب آیین‌نامه توسط رئیس قوه قضائیه مانع تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط دولت در اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی و به منظور تأمین اجرای قانون و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی می‌باشد؟

- آیا آیین‌نامه‌ای که به تصویب ریاست محترم قوه قضائیه خواهد رسید، می‌تواند متضمن دستورات و اوامر و نواهی در امور اجرایی مربوط به قوه مجریه به ویژه در زمینه اموال دولتی و اعتبارات مصوب دستگاه‌های اجرایی و نحوه توزیع وظایف اجرایی باشد؟
خواهشمند است نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی با توجه به ملاحظات فوق اعلام گردد.

فاطمه بدایغی

۲. نامه شماره ۱۴۳۳۰-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۵/۳ معاون حقوقی رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان

«حضرت آیت‌الله جنتی (دام ظلّه العالی)- دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم

با احترام، پیرو نامه شماره ۸۰۲۹-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ در خصوص استعلام از اصل (۱۳۸) قانون اساسی مبنی بر اینکه:

یکصد و سی و هشتم را درخواست کرد. شورای نگهبان پس از دریافت نامه دوم معاون حقوقی رئیس جمهور، در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۵ در پاسخ به معاونت حقوقی رئیس جمهور متذکر این امر شد که مطابق آیین نامه داخلی شورا، تفسیر اصول قانون اساسی صرفاً با ارجاع موضوع از سوی مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان امکان پذیر است. در پی ارسال این پاسخ از سوی شورای نگهبان، رئیس جمهور در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۱۳ با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان اظهار نمود که استفساریه معاونت حقوقی ریاست جمهوری با موافقت اینجانب تنظیم گردیده است. شورای نگهبان، با این استدلال که مطابق با آیین نامه داخلی شورای نگهبان، اقدام رئیس جمهور نسبت به تأیید نامه معاونت حقوقی خویش، درخواست استفسار رئیس جمهور از شورای نگهبان تلقی نشده و لازم است رئیس جمهور شخصاً تقاضای تفسیر نماید، نهایتاً رئیس جمهور با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان، شخصاً با ذکر دو پرسش، تفسیر اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی را در خصوص این دو موضوع درخواست کرد و شورای نگهبان نیز در جلسه خود به موضوع رسیدگی و تفسیر خود را از این اصل ارائه کرد.

اولاً- با توجه به اینکه طبق این اصل، تنظیم آیین نامه‌های اجرایی توسط هیأت وزیران و یا هریک از وزیران و یا کمیسیون‌های وزراء صورت می‌پذیرد (و همچنین با عنایت به اصل ۵۷، اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی) آیا آیین نامه‌های مصوب رئیس قوه قضائیه می‌تواند متضمن تکلیفی برای دستگاه‌های اجرایی از جمله اوامر و نواهی در امور اجرایی یا نحوه توزیع وظایف اجرایی و اعتبارات مصوب دستگاهی باشد؟ ثانیاً- در مواردی که به موجب قانون عادی، تصویب آیین نامه اجرایی به مرجعی غیر از هیأت وزیران سپرده شده است، آیا دولت می‌تواند به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی در همان موضوع و با منظور هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف اداری و یا تأمین اجرای همان قانون آیین نامه یا تصویب نامه وضع نماید؟ خواهشمند است ترتیبی اتخاذ فرمایید که موضوع در جلسه شورای محترم نگهبان مطرح گردیده و پاسخ آن شورا ابلاغ گردد. تسریع در پاسخ مزید امتنان است.

فاطمه بداعی»

۳. نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۰۴۶ مورخ ۱۳۹۰/۵/۵ شورای نگهبان به معاونت حقوقی رئیس جمهور

«سرکار خانم فاطمه بداعی - معاون محترم حقوقی رئیس جمهور

با سلام و تحیت

عطف به نامه ۱۴۳۳۰-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۵/۰۳؛ وفق ماده ۱۸ آیین نامه داخلی این شورا، تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌پذیرد. مراتب بدین وسیله به استحضار می‌رسد.

محمد رضا علیزاده - قائم مقام دبیر شورای نگهبان»

۴. نامه شماره ۹۰/۱۵۳۴۱/م مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۳ رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان:

«حضرت آیت الله جنتی - دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم

بازگشت به نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۰۴۶ مورخ ۱۳۹۰/۵/۵ قائم مقام دبیر شورای نگهبان به معاونت حقوقی ریاست جمهوری به اطلاع حضرت تعالی و اعضای آن شورای محترم می‌رساند که استفساریه مذکور به شماره ۸۰۲۹-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ و ۱۴۳۳۰-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۵/۳ با موافقت اینجانب تنظیم گردیده است.

تسریع در پاسخ مزید امتنان است.

محمود احمدی نژاد»

۲- متن استفساریه جناب آقای دکتر احمدی نژاد، رئیس محترم جمهور پیرامون اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۹

”حضرت آیت الله جنتی (دام ظلّه العالی)

دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم

با احترام بازگشت به نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۰۴۶ مورخ ۹۰/۵/۵ قائم مقام محترم دبیر آن شورا و پیرو نامه شماره ۸۰۲۹-۹۰/م مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ معاونت حقوقی ریاست جمهوری و ۹۰/۴۳۳۰/م مورخ ۱۳۹۰/۵/۳ اینجانب در خصوص استعلام از اصل (۱۳۸) قانون اساسی مبنی بر اینکه:

اولاً- با توجه به اینکه طبق این اصل، تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیأت وزیران یا هر یک از وزیران و یا کمیسیون‌های وزراء صورت می‌پذیرد (و همچنین با عنایت به اصل ۵۷ و اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸ قانون اساسی) آیا آیین‌نامه‌های مصوب رئیس قوه قضائیه می‌تواند متضمن تکلیفی برای دستگاه‌های اجرایی از جمله اوامر، نواهی در امور اجرایی یا نحوه توزیع وظایف اجرایی و اعتبارات مصوب دستگاهی باشد؟

ثانیاً- در مواردی که به موجب قانون عادی، تصویب آیین‌نامه اجرایی به مرجعی غیر از هیأت وزیران سپرده شده است، آیا دولت می‌تواند به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی در همان موضوع و به منظور هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف اداری و یا تأمین اجرای همان قانون آیین‌نامه یا تصویب‌نامه وضع نماید؟

خواهشمند است ترتیبی اتخاذ فرمایید که موضوع در جلسه شورای محترم نگهبان مطرح گردیده و نظریه تفسیری آن شورای محترم در خصوص اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی اعلام گردد.
محمود احمدی نژاد”

۳- نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون استفساریه

۳-۱- دیدگاه اول: رئیس قوه قضائیه اصلاً نمی‌تواند آیین‌نامه اجرایی وضع نماید.

به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی که بیان می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، 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 و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود

را به کمیسیون‌های مشترک از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است»، صلاحیت تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی بر عهده قوه مجریه قرار داده شده است و سایر قوا؛ از جمله رئیس قوه قضائیه، حق و صلاحیت تدوین آیین‌نامه اجرایی را ندارد.

۳-۲- دیدگاه دوم: رئیس قوه قضائیه می‌تواند وضع آیین‌نامه اجرایی نماید، اما نباید دخالت در سایر قوا باشد و در صورت دخالت در امور سایر قوا برای آنها لازم‌الاتباع نیست.

الف) همانطور که به موجب بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی رئیس قوه قضائیه اختیار ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم دارد؛ هم او می‌تواند برای اجرای این وظایف اقدام به تهیه و تنظیم آیین‌نامه‌های اداری و اجرایی نماید و از سوی دیگر رئیس قوه قضائیه مطابق با اصل یکصد و شصت قانون اساسی می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند؛ که در این صورت وزیر دادگستری در حوزه این اختیارات و در حیطه وزارتخانه مذکور همانند سایر وزراء حق تدوین و تصویب آیین‌نامه اداری و اجرایی را دارد؛ بنابراین رئیس قوه قضائیه و وزیر دادگستری با توجه به دو اصل مذکور تنها در حوزه وظایف و اختیارات خود، حق جعل مقررات را دارند.

ب) باتوجه به اینکه هدف از وضع آیین‌نامه، چگونگی اجرایی شدن یک قانون است؛ از اصل ۱۳۸ قانون اساسی این‌گونه برداشت می‌شود که به عنوان یک قاعده کلی، اصل در آیین‌نامه‌نویسی برعهده هیئت وزیران است و تنها آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به دستگاه قضاء مستثنی از این اصل هستند و مطابق اصول قانون اساسی (۱۵۷)، این استثناء هم مقید و در حدود اختیارات و مسئولیت‌های قضایی و یا اداری - قضایی می‌باشد. استفسار رئیس‌جمهور مربوط به جایی است که آیا رئیس قوه قضائیه در حوزه اختیارات خود می‌تواند آیین‌نامه‌ای تصویب نماید که متضمن تکلیفی برای دولت باشد؟ پاسخ آن است که رئیس قوه قضائیه فقط در حوزه اختیارات خود و موضوع اصل ۱۵۸ حق وضع آیین‌نامه (اعم از اجرایی و قضایی) را دارد و نمی‌تواند آیین‌نامه‌ای تصویب کند که شامل امر و نهی نسبت به وزرا (دولت) باشد. حتی اگر مجلس نیز چنین اختیاری به رئیس - قوه قضائیه دهد، خلاف قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا آنچه که از قانون اساسی استنباط می‌شود آن است که رئیس قوه قضائیه فقط در حیطه وظایف خود می‌تواند آیین‌نامه وضع کند و حتی در صورتی که قانون عادی تصویب آیین‌نامه را به او واگذار کرده باشد، نمی‌تواند خارج از مسئولیت و اختیاراتش مفاد آن را تنظیم نماید.

ج) مطابق اصل ۱۵۷ قانون اساسی رئیس قوه قضائیه تنها در حوزه اختیارات خود حق تهیه و تدوین آیین‌نامه را دارد و نمی‌تواند آیین‌نامه‌هایی وضع نماید که برای دستگاه‌های خارج از قوه قضائیه تکلیف ایجاد کند.

د) اینکه به رئیس قوه قضائیه اختیار داده شود که در حوزه مسئولیت‌ها و امور قضایی آیین‌نامه‌ای وضع کند که متضمن تکلیف برای کارمندان دولت شود، ضمن اینکه مخالف قانون اساسی و اصل پاسخگو بودن کارمندان دولت در مقابل دولت می‌شود، موجبات اختلال در امور قوه مجریه را نیز به همراه خواهد داشت.

۳-۳- دیدگاه سوم: رئیس قوه قضائیه می‌تواند آیین‌نامه اجرایی وضع نماید، لیکن مفاد این مقررات، صرفاً در حیطه وظایف رئیس قوه قضائیه برای سایر قوا لازم‌الاتباع است.

الف) رئیس قوه قضائیه که در حوزه اختیارات خود حق وضع مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی و قضایی را دارد، می‌تواند در این‌گونه آیین‌نامه‌ها تکلیفی را از آن جهت که مربوط به امر قضایی است برعهده دولت قرار دهد و بنابراین، رئیس قوه قضائیه تنها حق تعیین تکلیف نسبت به اموری که صرفاً مربوط به اعمال اجرایی دولت باشد را نخواهد داشت. بر این اساس، رئیس قوه قضائیه می‌تواند آیین‌نامه‌ای در مورد ابلاغ قضایی به ادارات وضع نماید که مطابق آن مدیران کل دولت ملزم به رعایت شیوه ابلاغ قضایی شوند. این آیین‌نامه از آن جهت که در حوزه اختیارات رئیس قوه قضائیه است، برای مدیران لازم‌الاتباع است.

ب) قوه قضائیه در حیطه اموری (امور قضایی و یا قضایی-اداری) که در اختیار خودش است، حق وضع آیین‌نامه را دارد که مفاد آن برای همه؛ از جمله دیگر نهادهای دولتی و غیردولتی لازم‌الاجرا است. به عبارت دیگر، مقررات وضع شده از سوی رئیس قوه قضائیه، چنانچه در حوزه اختیاراتش باشد، در صورتی که قوه مجریه نیز مخاطب تکلیف قرار گرفته شده باشد، تبعیت برای قوه مجریه نیز لازم است.

ج) در مواردی که هر یک از دو قوه مجریه و یا قضائیه آیین‌نامه‌ای تنظیم نمایند که به صراحت متضمن تکلیفی در حوزه وظایف دیگری باشد، خلاف قانون اساسی بوده و هرکدام می‌توانند از اجرای آن امتناع نمایند؛ اما در صورتی که به موجب قانون (قانون اساسی یا قانون عادی) قوه قضائیه و یا مجریه مرجع تصویب آیین‌نامه باشند، می‌توانند در همان حوزه اختیارات قانونی خود، آیین‌نامه‌ای تصویب نمایند که مشتمل بر امر و نهی نسبت به دیگری باشد.

۴- نظر تفسیری شورای نگهبان

بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند. در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.