



پژوهشکده مجازی حقوق

سازمان تحقیقات
و آموزش حقوق



گزارش پژوهشی

پیشنهادی جدید در باب مسؤلیت رئیس جمهور
در اجرای قانون اساسی



شماره مسلسل: ۹۱۰۹۱۳۰۰۹

تاریخ: ۹۱/۰۹/۱۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



عنوان گزارش:

**پیشنهادی جدید در باب مسئولیت رئیس جمهور
در اجرای قانون اساسی**

نام گروه: حقوق عمومی

کارشناس: امیر حسین اصل زعیم

ناظر علمی: سید حجت اله علم الهدی

ویراستار تخصصی: محمد نیک فرجام

واژگان کلیدی:

شماره مسلسل: ۹۱۰۹۱۳۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۰۹/۱۳





فهرست

مقدمه	۴
۱-پیشینه بحث	۵
۲-قائلین به اختیارات موسع رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی	۹
۳-قائلین به اختیارات مضیق رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی	۱۰
۴-مواد قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور	۱۲
۴-نظریات تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۱۱۳)ق.۱۰	۱۹
۵-تحلیل ابعاد دیگری از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی	۲۳
۶-بررسی تطبیقی روند صیانت از قانون اساسی در نظام‌های حقوقی	۲۵
۷-الگوهای پیشنهادی صیانت از قانون اساسی در ایران	۳۰
منابع و مأخذ	۳۴

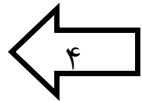




پیشنهادی جدید در باب مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

مقدمه

موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی که در اصل یکصد و سیزدهم ذکر شده است از ابتدای انقلاب تا کنون محل نزاع و چالش رؤسای جمهور بوده است. در طول دوره‌های مختلف، رؤسای جمهور با استناد به اصول یکصد و سیزدهم و یکصد و بیست و یکم^۱ قانون اساسی، خود را مسئول اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن تلقی کرده و اقدام به ایجاد نهاد بازرسی و یا هیأت‌های نظارت بر



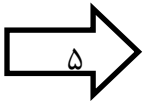
^۱ اصل یکصد و بیست و یکم: رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که با حضور رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می‌شود به ترتیب زیر سوگند یاد می‌کند و سوگندنامه را امضاء می‌نماید.

«من به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کنم که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم و همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته‌ام به کار گیرم و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازم و از هر گونه خودکامگی به پرهیزم و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کنم. در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور از هیچ اقدامی دریغ نورزم و با استعانت از خداوند و پیروی از پیامبر اسلام و ائمه اطهار علیهم السلام قدرتی را که ملت به عنوان امانتی مقدس به من سپرده است همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم و آن را به منتخب ملت پس از خود بسپارم.»





اجرای قانون اساسی و اخیراً تعیین معاون رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی نموده‌اند. این اختلاف نظرات عمدتاً ناشی از تفاوت در برداشت از اصل یکصد و سیزدهم به واسطه‌ی وجود ابهام در عبارات آن می‌باشد که از جمله حقوقدانان نیز در برداشت از این اصل دچار اختلاف شده‌اند. در این به اره به نحو اجمال باید خاطر نشان کرد که از ابتدای آغاز اینگونه تشتت آراء و اختلاف نظرات همواره قوه مجریه‌ی و مشاوران و دستگاه‌های حقوقی مرتبط با آن قائل به تفسیر موسع از این اصل و در نتیجه گستردگی اختیارات رئیس جمهور بوده‌اند و در پی اعمال این اختیارات بوده و هستند. در مقابل نیز نهادهای مختلف کشور - بالاخص بعد از سال ۱۳۶۸- حوزه مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی را محدود به قوه مجریه تلقی نموده و اقدامات عملی حاصل از تفسیر موسع را مغایر با قانون اساسی و تخطی از حدود اختیارات رئیس جمهور قلمداد نموده‌اند. در این موضوع ضروری است به واکاوی ابعاد حقوقی این مسئله پرداخته و به نظرات تفسیری شورای نگهبان به عنوان تنها مرجع قانونی مفسر و خاتمه بخش به این اختلاف نظرات تأملی داشته باشیم.



۱-پیشینه بحث

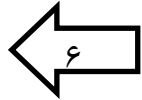
اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی در باب قوه مجریه چنین بیان می‌دارد: "پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد".





اصل (۱۱۳) تا حدود زیادی ملهم از اصل (۵) قانون اساسی فرانسه می‌باشد که بیان می‌دارد "رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد. وی با نظارت خویش عملکرد منظم قوای عمومی و همچنین استمرار حکومت را تضمین می‌کند. رئیس جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی و رعایت معاهدات است." (مهرپور، ۱۳۸۹: ۳۰۹)

این اصل پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به نحو کنونی تغییر یافته است. در اصل سابق، مصوب سال ۱۳۵۸، علاوه بر این وظایف یعنی مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه، تنظیم روابط قوای سه گانه با رئیس جمهور بوده است که پس از بازنگری از عهده وی برداشته شده و در حال حاضر بر عهده مقام رهبری می‌باشد.^۲



نقطه آغازین موضوع در نظر گرفتن مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس جمهور به پیش نویس قانون اساسی باز می‌گردد. در پیش نویس قانون اساسی، جایگاهی برای مقام رهبری پیش بینی نشده بود و رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام رسمی کشور بود و بر همین اساس نیز، وی مسئول اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای کشور بود؛ به همین دلیل نیز قانون اساسی برای اعمال این وظایف ابزارهایی را در اختیار رئیس جمهور قرار داده بود. همچنین بر اساس اصل (۷۵) پیش نویس، رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌المللی و مسئول اجرای قانون اساسی بود و تنظیم روابط قوای سه گانه و

^۲ اصل صدوسیزدهم پیش از بازنگری: پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.





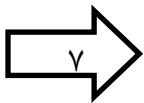
ریاست قوه مجریه را به عهده داشت و نیز مستنبط از اصل (۵۷)^۳ قانون اساسی پیش از بازنگری مسئولیت برقراری ارتباط میان قوای سه گانه بر عهده رئیس جمهور قرار داده شده بود.

۱-۱- دلایل بازنگری و حذف مسئولیت «تنظیم روابط قوای سه گانه»

طبق اصل ۱۱۳ پیشین، مسئولیت «تنظیم روابط قوای سه گانه» به عهده رئیس جمهور بود. در اصل (۵۷) نیز پس از معرفی قوای سه گانه آمده بود که «این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور بر قرار می‌گردد.» در بازنگری قانون اساسی ذیل این اصل حذف شد و مسئولیت آن بر عهده رهبری نهاده شد. سوالی که در این خصوص مطرح می‌گردد این است که چرا چنین شد و این تغییر چه تاثیری بر مسئولیت‌های بر جای مانده در اصل (۱۱۳) و از جمله مسئولیت اجرای قانون اساسی داشت؟ از مطالعه و بررسی مجموعه مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان چهار استدلال عمده برای حذف و جایگزینی مسئولیت تنظیم روابط قوای سه گانه به دست آورد:

- الف- ابهام مفهومی:** این عبارت دارای مفهوم مشخصی نیست و حتی شورای نگهبان نیز نتوانسته است مقصود آن را به نحو شفافیتی بیان کند.
- ب- فقدان ابزار و لوازم:** بدیهی است که «تنظیم روابط قوای سه گانه» مستلزم نوعی هیمنه و سیطره معنوی و نظارت بر قوای دیگر است. ایفای چنین نقشی

^۳ اصل پنجاه و هفتم (پیش از بازنگری): قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد.



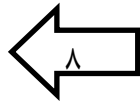


همچنین نیازمند فراغت از امور اجرایی روزمره است. چیزی که اگر برای رئیس جمهور در قانون اساسی ۱۳۵۸ قابل تصور بود بی شک پس از بازنگری سال ۶۸ با توجه تمرکز قوه مجریه و حذف پست نخست وزیری و واگذاری وظایف وی به رئیس جمهور امکان پذیر نیست.

ج- **نقض استقلال قوا:** اگر «تنظیم روابط قوای سه گانه» در مواردی منجر به صدور تصمیم یا دخالت رئیس جمهور در قوای دیگر شود که حتماً خواهد شد، باید آن را به معنای نقض اصل تفکیک و استقلال قوا تلقی کرد، در حالی که دخالت رهبری در هر یک از قوا و صدور دستور برای آنان که طبق اصل (۵۷) ق.ا زیر نظر او انجام وظیفه می‌کنند به این معنی نخواهد بود.

د- **تجربه عملی:** همه طیف‌های سیاسی حاضر در شورای بازنگری قانون اساسی، تاکید کرده‌اند که افزون بر ایرادات فوق، تجربه عملی ده سال رهبری امام خمینی (ره) نشان داده است که بهترین و مناسب‌ترین مرجع برای هماهنگ سازی سه قوه و رفع اختلافات آنان مقام ولایت فقیه است. (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۸)

با تغییراتی که در متن پیشنهادی صورت گرفت، رتبه رئیس جمهور پایین‌تر از مقام رهبری و در عرض روسای سایر قوا لحاظ شد، اما با این وجود، او همچنان مسئول اجرای قانون اساسی باقی ماند و ابقای عبارت مسئول اجرای قانون اساسی و ابهامات ناشی از آن مقدمه‌ای برای تعبیر و تفاسیر مختلف حقوقی شده و در نتیجه در عرصه‌ی عمل و اجرایی نمودن این اصل توسط رئیس جمهور موانعی را ایجاد نموده است. جهت آشنایی با استدلال‌های حقوقدانان که به تفسیر این اصل پرداخته‌اند در قالب دو گروه قائلین به گستره‌ی اختیارات موسع و مضیق رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی به این مسئله می‌پردازیم.





۲- فائنین به اختیارات موسع رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

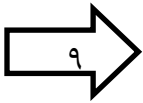
برخی حقوقدانان در تفسیر این اصل بیان نموده‌اند که قانون اساسی ممکن است به دو علت نقض شود:

الف) با تصویب قوانین عادی یا مقررات دولتی

ب) از طریق نقض عملی قوانین و مقررات و یا کوتاهی در فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی آن

در مورد علت نخست، وظیفه‌ی رسیدگی بر عهده شورای نگهبان می‌باشد و به موجب اصول ۷۲ و ۹۱ قانون اساسی از تصویب آن جلوگیری می‌شود؛ اما در مورد علت دوم مراقبت در اجرای قانون اساسی و معطل و متروک نماندن آن و عدم نقض عملی، وظیفه‌ی رئیس جمهور می‌باشد. به عبارتی قانون اساسی با همه‌ی این اقدامات و تمهیدات، رئیس جمهور را نه صرفاً به عنوان رئیس یکی از قوای سه گانه بلکه به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور بعد از مقام رهبری، مسئول اجرای قانون اساسی دانسته است. از این رو وی می‌تواند و بلکه موظف است همه‌ی توان و نفوذ خود را برای پیاده شدن قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن در هر یک از قوای سه گانه به کار گیرد و اقدامات لازم را در این خصوص انجام دهد و این دخالت مغایر اصل تفکیک قوا به موجب اصل (۵۷) قانون اساسی محسوب نمی‌شود. (مهرپور، ۱۳۸۰: ۴۲)

این عده تاکید دارند که قانون اساسی این وظیفه را تحت عنوان بالاترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری بر عهده رئیس جمهور گذارده است. این حقوقدانان به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی برای رئیس جمهور دو شأن در عرض هم قائلند: ۱- بالاترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری ۲- ریاست





قوه مجریه در عرض رؤسای قوای مقننه و قضائیه. از حیث اول رئیس جمهوری درجه‌ی پایین‌تری از رهبری است و اختیار نظارت بر اجرای قانون اساسی را حتی در دیگر قوا بر عهده دارد؛ از حیث دوم نیز ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد. این گروه به «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۶۵) به عنوان دومین منبع قانونی مبین اختیارات رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی هم استناد می‌کنند. فصل دوم این قانون با عنوان «مسئولیت‌های رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» در چهار ماده ضمن تاکید بر وظیفه پاسداری از قانون اساسی، راهکارهایی عملی را برای اعمال این اختیار به رئیس جمهور واگذار کرده است. (مهرپور، ۱۳۸۰: ۴۳)



۳- قائلین به اختیارات مضیق رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

گروهی دیگر از حقوقدانان قائل به تفسیری متفاوت با نظر گروه اول شده‌اند و در مقام نقد آن نظر بر آمده‌اند. این دسته از حقوقدانان چنین استدلال می‌نمایند:

الف) مقصود از وظیفه‌ی اجرای قانون اساسی در اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی مسئولیت اجراء نسبت به اصول دیگر است. از جمله‌ی این موارد اصل (۳۰) ق.ا یعنی آموزش و پرورش رایگان و حل مشکلات موجود بندهای شانزده گانه اصل سوم و نیز اصول (۱۹)، (۲۰)، (۴۳) ق.ا است که در آن‌ها بحث از تساوی در برابر قانون و حمایت یکسان قانونی از همه‌ی افراد ملت، برخورداری از مسکن، شغل و ... صورت می‌گیرد. این گروه، از ماده (۱۳) «قانون تعیین حدود





وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری» به عنوان وسایل و طرق

اعمال این وظیفه برای وی یاد کرده‌اند. (مدنی، ۱۳۶۹، ج: ۵، ۱۸۴)

ب) برخی دیگر استدلال کرده‌اند که صفت تفضیلی "عالی‌ترین مقام" به معنی

بالتر و مافوق بودن رئیس جمهور نسبت به رؤسای سایر قوا نمی‌باشد و این

مجوزی برای دخالت نیست بلکه به معنای بالاتر بودن و ارجحیت در مورد اجرای

اصول قانون اساسی مذکور در بندهای قبلی می‌باشد. (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۷۸)

ج) رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مجریه و در محدوده‌ی

ریاست خود است و نه نسبت به سایر قوا، چون مسئولیت هنگامی به وجود می‌آید

که وظیفه و تکلیفی برای شخص وجود داشته باشد و سپس به دلیل تخلف،

مسئولیتی برای وی پدید آید. آیا رئیس جمهور در محدوده‌ی قوای دیگر وظیفه‌ای

نسبت به قانون اساسی دارد که در صورت تخلف او را مسئول بدانیم؟ به عبارت

دیگر آیا رئیس جمهور "مسئول اجرای" قانون اساسی در قوای دیگر است یا

"مسئول نظارت بر اجرای قانون اساسی"؟ مسلماً هر یک از روسای قوا مطابق

قانون اساسی، خود مسئول اجرای وظایف تعیین شده هستند و نه رئیس جمهور

بلکه نهایتاً شخص دیگری نظیر رئیس جمهور، مسئول نظارت بر اجرا شناخته

می‌شود. اگر قانونگذار چنین قصدی را داشت و مقصود وی نظارت می‌بود، باید

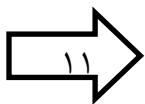
دقیقاً اظهار می‌کرد که رئیس جمهور "مسئول نظارت بر اجرای قانون اساسی"

است. در واقع هیچ کس مدعی نیست که رئیس جمهور شخصاً مسئول اجرای

قانون اساسی در قوای دیگر است بلکه می‌گویند که وی مسئول نظارت است. پس

فرض می‌شود که در عبارت قانون کلمه "نظارت" محذوف است اما این استدلال

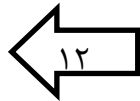
نیز صحیح نیست؛ زیرا اصل بر عدم تقدیر است و اساساً وجود محذوف نیازمند





قرینه است. در همین راستا استدلال شده است که اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی در مقام بیان محدوده اختیارات رئیس جمهوری در قوه مجریه است و لذا مسئولیت نیز در همان دامنه قابل تعریف است. (محسنی، ۱۳۸۶: ۳۱۶)

د) به علاوه گفته شده از لحاظ ادبی عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» و «ریاست قوه مجریه» به یکدیگر عطف گردیده‌اند. زیرا عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به کل عبارت «ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود» عطف شده و با فرض حذف عبارت معطوف، عبارت معطوف به، بدون وجود حرف "را" فاقد صحت ادبی است. با قبول اینکه عبارت «ریاست قوه مجریه» به عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» عطف گردیده است، عبارت «جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود» استثنایی بر عبارت اول نیز خواهد بود و مفهوم آن این است که چون در قوه مجریه بخشی از امور مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود و بخش دیگر به رئیس جمهور، بنابراین در قسمتی که ریاست آن بر عهده رئیس جمهور است، در همان قسمت نیز مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. همانگونه که روسای سایر قوا نیز مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مربوط به خود هستند. (محسنی، ۱۳۸۶: ۳۱۸)



۴- مواد قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور

«قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری» (مصوب ۱۳۶۵) در مواد (۱۳) تا (۱۶)^۴ به بیان حدود و نحوه اجرای مسئولیت

^۴ ماده ۱۴- در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از قانون اساسی رئیس جمهور در اجرای وظائف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجرا را خواستار گردد.





اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور پرداخته است. ماده (۱۳) این قانون مقرر داشته است که «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می باشد».

طبق ماده (۱۴) قانون مذکور، در صورت نقض و تخلف و عدم اجرای قانون اساسی، رئیس جمهوری می تواند به نحوی که خود مقتضی بداند از طریق اخطار، تعقیب و ارجاع پرونده متخلفین به محاکم قضایی اقدام کند. همچنین بر اساس ماده (۱۵) قانون فوق، رئیس جمهور در صورت مشاهده تخلف از قانون اساسی در قوای سه گانه، حق اخطار به آن‌ها را دارد و طبق ماده (۱۶) همان قانون، رئیس جمهور می تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات اتخاذ شده تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند. این رویه ادامه داشت تا این که در بازنگری قانون اساسی در سال

۱۳

مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس جمهور توقف یا عدم اجراء ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست وزیر و وزراء باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد.

ماده ۱۵- به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه گانه کشور را دارد.

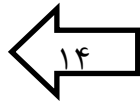
ماده ۱۶- رئیس جمهور می تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.





۱۳۶۸، اصول پنجاه و هفتم و یکصد و سیزدهم قانون اساسی مورد اصلاح قرار گرفت. در این اصلاحیه اگرچه جایگاه رئیس جمهور از جایگاه فراقوه ای به جایگاهی در عرض قوای دیگر قرار گرفت، لیکن همچنان مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور باقی ماند. با اصلاح صورت گرفته در قانون اساسی اعتبار قانون فوق مورد خدشه قرار گرفت. برخی معتقدند بازنگری قانون اساسی موجب نسخ اختیارات فراقوه ای رئیس جمهور در قانون مزبور شده است. در مقابل نیز عده‌ای قائل به اعتبار قانون مربوطه و ابقای اختیارات رئیس جمهور در این خصوص شده‌اند.

در سال ۱۳۸۲ قوه مجریه با اصلاح این قانون در صدد احیای این اختیارات برای رئیس جمهور بود که از طریق تنظیم لایحه پیشنهادی اصلاح مواد فصل دوم «قانون تعیین حدود و وظائف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری» (مصوب ۱۳۶۵) صورت گرفت که البته با عدم تأیید شورای نگهبان و جاهت قانونی نیافت و نتیجه‌ی جدیدی حاصل نشد.^۵



^۵ متن لایحه:

ماده ۱- متن زیر و تبصره ذیل آن به انتهای ماده (۱۳) اضافه می‌شود: رئیس جمهور می‌تواند وظائف مربوط به نظارت، کسب اطلاعات، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب‌نظر در امور حقوقی و اجرایی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام دهد. کلیه دستگاه‌های حکومتی موظفند با هیأت منصوب از سوی رئیس جمهور همکاری لازم را نموده و به مکاتبات هیأت در ارتباط با قانون اساسی و چگونگی اجرا یا نقض آن در اسرع وقت مناسب، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ وصول، پاسخ لازم را همراه با توضیحات کافی ارائه داده و کلیه اطلاعات، اسناد و مدارک درخواست شده را در اختیار هیأت قرار دهند و امکان بازرسی را فراهم نمایند.





تبصره- متخلف به دادگاه صالح یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حسب مورد معرفی می‌شود و در صورت اثبات تخلف به مجازات سه ماه تا یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد.

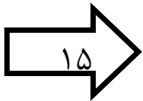
ماده ۲- ماده (۱۴) ۱۱ به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۱۴- در صورت توقف، نقض یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند ضمن دستور توقف تصمیمات و اقدامات انجام شده برخلاف قانون اساسی، مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه در هر یک از قوا و نهادهای حکومتی برساند و علت توقف، نقض یا عدم اجرا را خواستار گردد.

مقام مسئول موظف است در اسرع وقت مناسب، حداکثر ظرف مدت دو ماه پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی و تشخیص رئیس جمهور، توقف یا نقض یا عدم اجرا همچنان ثابت باشد، رئیس جمهور نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام لازم را معمول و از جمله دستور توقف تصمیمات و اقدامات انجام شده برخلاف قانون اساسی را صادر می‌نماید و پرونده امر را برای تعقیب متخلف، به مراجع صالح اداری و قضائی ارسال می‌دارد. متخلف برای بار اول به یک تا سه سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌شود.

تبصره ۱- رئیس جمهور اگر رأی قضائی را مغایر قانون اساسی تشخیص دهد، نقض رأی مذکور را از دیوان عالی کشور درخواست می‌نماید. این درخواست موجب توقف اجرا و آثار و تبعات رأی تا پایان رسیدگی می‌شود. رئیس قوه قضائیه مکلف است شعبه‌ای خاص در دیوان عالی کشور متشکل از یک رئیس و دو مستشار که دارای پایه یازده قضائی باشند را برای رسیدگی به این درخواست تشکیل دهد.

اعضای این شعبه به انتخاب هیأت عمومی دیوان عالی کشور و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند. رسیدگی به درخواست رئیس جمهور توسط قضات شعبه مزبور انجام و نظر اکثریت ملاک عمل خواهد بود. هنگام رسیدگی هیأتی مرکب از سه حقوقدان به انتخاب مجلس شورای اسلامی و سه حقوقدان به انتخاب هیأت وزیران در جلسه حضور خواهند داشت و نظرات و توضیحات خود را به شعبه ارائه خواهند نمود. در صورت نقض رأی از سوی شعبه مزبور، پرونده جهت رسیدگی به مرجع قضائی صالح ارسال می‌شود و آن مرجع مکلف به تبعیت از نظر شعبه خاص دیوان عالی کشور خواهد بود.





تبصره ۲- اقدامات نظارتی و مصوبات مجلس شورای اسلامی با رعایت ضوابط مقرر و تفسیر شورای نگهبان (در چارچوب قانون اساسی) از اصول قانون اساسی و استيضاح موضوع بند (۲) اصل هشتاد و نهم (۸۹) قانون اساسی و حکم دیوان عالی کشور موضوع بند (۱۰) اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی، از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.

تبصره ۳- رئیس جمهور می‌تواند نسبت به جبران خسارات و لطمه وارده به شهروندان به جهت نقض حقوق اساسی شناخته شده آن‌ها از قانون اساسی، از طریق پیش‌بینی اعتبار لازم در لوائح بودجه سالانه کل کشور اقدام نماید.

ماده ۳- ماده (۱۵) ۱۲ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۵- به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند در صورت احراز تخلف به هر یک از قوای مقننه و قضائیه و مجریه و نهادهای حکومتی تذکر و اخطار دهد. ترتیب اثر ندادن به تذکر و اخطار رئیس جمهور، می‌تواند به اقدامات مذکور در ماده (۱۴) این قانون و تبصره (۱) آن منجر شود.

ماده ۴- ماده (۱۶) ۱۳ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۶- رئیس جمهور سالی یک بار گزارش موارد توقف و عدم اجرا و یا نقض قانون اساسی را با تصمیمات متخذ و ذکر موانع و مشکلات، تنظیم و به اطلاع مجلس شورای اسلامی می‌رساند. گزارش رئیس جمهور در جلسه علنی مجلس قرائت می‌شود. همچنین رئیس جمهور می‌تواند هرگاه لازم بداند، مستقیماً مردم را از طریق مقتضی در جریان موارد عدم اجرا یا نقض قانون اساسی و اقداماتی که انجام داده، قرار دهد.

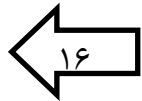
"نظریه شورای نگهبان

شماره: ۸۲/۳۰/۲۹۴۴

تاریخ: ۸۲/۲/۱۷

عطف به نامه شماره ۲۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ و پیرو نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۸۴۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۴؛ «لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظائف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» مصوب جلسه مورخ نوزدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و دو مجلس شورای اسلامی در جلسات شورای نگهبان مطرح شد که نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

۱- ماده یک





الف: در مواردی که رهبری در دستگاه‌های زیر نظر خود اعمال ولایت نموده باشند، دادن اختیار نظارت و کسب اطلاع و... به رئیس جمهور نسبت به آن خلاف شرع شناخته شد.

ب: عموم عبارت «کلیه دستگاه‌های حکومتی» نسبت به دستگاه‌هایی که به نصّ قانون اساسی یا با اعمال اختیارات موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مقام رهبری می‌باشند، مغایر اصول قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۱۱۰، ۱۱۳ و ۱۷۵ شناخته شد.

ج: چون ظاهر ماده، استقلال هیأت مذکور در مقام عمل است، لذا اصل تشکیل چنین هیأتی خلاف اصل ۱۱۳ قانون اساسی شناخته شد.

د: شمول دستگاه‌های حکومتی، در مورد خبرگان رهبری و شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای داده است نسبت به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال این اختیار و مسئولیت خلاف اصول مربوط قانون اساسی من جمله ۷۱، ۷۳، ۸۵، ۹۴، ۹۶، ۹۸، ۹۹، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۲، ۱۵۶ شناخته شد.

ه- عموم عبارت کلیه دستگاه‌ها شامل دستگاهی می‌شود که در قانون اساسی مرجع تشخیص مغایرت با اصول قانون اساسی تعیین شده است، لذا از این جهت مغایر اصول ۹۴، ۹۶ و ۹۸ قانون اساسی شناخته شد.

۲- تبصره ماده یک:

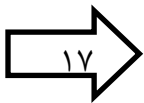
الف: چون تبصره ذیل این ماده، مبتنی بر مفاد ماده مذکور است با توجه به ایرادات وارده بر آن باید اصلاح شود سپس اظهار نظر خواهد شد.

۳- ماده دو: الف: صدور دستور توقف در خصوص تصمیمات و اقداماتی که مطابق قانون اساسی مسئول مشخص دارد، خلاف اصول متعدد قانون اساسی من جمله اصول ۷۱، ۸۵، ۹۴، ۹۶، ۹۸، ۹۹، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۵۹، ۱۵۶، ۱۱۲، ۱۷۵، شناخته شد.

و نیز عبارت «هر یک از قوا و نهادهای حکومتی» همان ایرادات شرعی و قانون اساسی جزء‌های «الف، ب، د، ه» بند «۱» را دارد.

ب: اطلاق ظاهر عبارت «پرونده امر را برای تعقیب متخلف به مراجع صالح قضائی ارسال می‌دارد» نسبت به موردی که قاضی تشخیص تخلف ندهد، خلاف اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.

۴- تبصره یک ماده دو: الف: چون مستفاد از اصول قانون اساسی این است که رسیدگی قضائی در تمام مراحل از ابتدا تا قطعیت حکم به عهده قوه قضائیه و محاکم دادگستری می‌باشد، ورود رئیس جمهور در پرونده‌های قضائی و احکام صادره از این جهت مغایر اصول ۳۶، ۱۵۶، ۱۵۹ قانون اساسی





شناخته شد و الزام قوه قضائیه و محاکم و قضات به رسیدگی، به صرف درخواست رئیس جمهور دخالت در امر قضاء و موجب اختلال در وظائف و اختیاراتی است که به نص قانون اساسی بر عهده این قوه نهاده شده است. از این جهت نیز مغایر اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد ضمناً چون درخواست مذکور موجب توقف اجرا و آثار و تبعات رأی می‌گردد، همان ایراد مربوط به قوه قضائیه موضوع جزء «الف» بند «۳» را دارد.

ب: ملزم نمودن رئیس قوه قضائیه، به انتخاب کسانی که هیأت عمومی دیوان عالی کشور انتخاب نموده است، خلاف بند «۳» اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد.

ج: الزام دادگاه به پذیرفتن حضور حقوقدانان شش گانه در دادگاه مذکور مستلزم دخالت قوه مقننه و مجریه در قوه قضائیه و تجاوز از حدود و اختیاراتشان در قانون اساسی و مُخل استقلال قوه قضائیه است، لذا از این جهت مغایر اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.

د: الزام قاضی به تبعیت از حکم شعبه خاص دیوان عالی کشور، خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین مستفاد از اصل ۱۶۷ قانون اساسی آن است که قاضی مکلف است منحصراً مطابق قوانین مدونه حکم صادر کند و چنانچه حکم قضیه را در قوانین مدونه نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم صادر نماید و طریق دیگری پیش‌بینی نشده است، لذا از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.

۵- تبصره دو ماده دو:الف: منظور از اقدامات نظارتی موضوع صدر این تبصره، و اینکه مربوط به چه دستگاه یا دستگاه‌هایی است مشخص شود تا اظهار نظر گردد.

ب: مفاد و مفهوم این تبصره همان ایرادات جزءهای «د»، «ه» بند «۱» و جزء «الف» بند «۴» را دارد؛ پس از رفع اشکال اظهار نظر خواهد شد.

۶- تبصره سه ماده دو:الف: اطلاق پرداخت خسارت وارده توسط اشخاص از بیت المال در شرایطی که مصارف مهمی جهت رفع نیازهای ضروری مردم در میان باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

ب: اطلاق این تبصره شامل مواردی می‌شود که تشخیص ورود خسارت و مقصر و میزان آن نیازمند رسیدگی قضائی است، لذا این تبصره مغایر با اصول مربوط به قضا و تفکیک قوا (اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی) می‌باشد.

۷- ماده سه:

الف: این ماده ایرادات جزءهای «الف»، «ب»، «د»، «ه» بند «۱» و بندهای «۳» و «۴» را دارد.

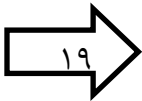




۴- نظریات تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۱۱۳) ق. ۱۰

نظرات شورا به دو دوره پیش و پس از بازنگری تقسیم می‌شود؛ این شورا پیش از بازنگری در قانون اساسی در نظریات خود، برای رئیس جمهور حق تذکر و اخطار را نسبت به سه قوه به رسمیت شناخته است. نظریه شماره ۴۶۸ مورخه ۱۳۵۹/۱۱/۸ شورای نگهبان بدین شرح می‌باشد: «رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافات با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد».

البته در همین دوره نیز شورای نگهبان صلاحیت رئیس جمهور را محدود به قوای سه گانه می‌دانست و در پاسخ به نامه رئیس جمهور وقت که قانون تأیید شده توسط شورای نگهبان را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده بود، این گونه اعلام نظر نمود: «تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی طبق اصول (۹۴) و (۹۶) قانون مزبور با شورای نگهبان است و رئیس جمهور در این



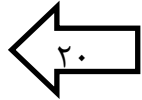
-
- ۸- ماده چهار: الف: قرائت گزارش موضوع این ماده در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی بدون رعایت اصل ۶۹ قانون اساسی مغایر این اصل می‌باشد.
- ۹- در تبصره ماده «۱» و ماده «۲» و ذیل ماده «۳» معرفی به دادگاه برای ضمانت اجرا موجب تداخل قوا می‌گردد و از این جهت مغایر اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی می‌باشد.
- ۱۰- عموم و اطلاق ماده «۲» و تبصره «۱» آن و ماده «۳» موجب معتبر دانستن برداشت رئیس جمهور از قانون اساسی در موارد اختلاف است، لذا از این جهت مغایر اصل ۹۸ قانون اساسی شناخته شد."





خصوصاً وظیفه و مسئولیتی ندارد. شورای نگهبان در موقع بررسی قانون مزبور کلیه جهات و نظریات مختلف از جمله نظریاتی را که جنابعالی مرقوم داشته‌اید مورد توجه و بحث قرار داده است و به حول و قوه الهی در هر مورد با عنایت کامل به جوانب موضوع و موازین شرعی و اصول قانون اساسی اظهارنظر می‌نماید.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ۱۷)

همچنین در همین دوره شورای نگهبان قائل به این بود که رئیس جمهور حق تشکیل واحد بازرسی ویژه برای انجام این وظیفه را ندارد. نظریه شماره ۴۲۱۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ شورای نگهبان در این خصوص است: «آنچه از اصل (۱۱۳) و (۱۲۱) در رابطه با اصول متعدد و مکرر قانون اساسی استفاده می‌شود، رئیس جمهور پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد. در رابطه با این وظایف و مسئولیت‌ها می‌تواند از مقامات مسئول اجرایی و قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و مقامات مذکور موظفند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند. بدیهی است رئیس جمهوری موظف است چنانچه جریانی را مخالف مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی تشخیص داد، اقدامات لازم را معمول دارد. بنابراین تشکیل واحد بازرسی در ریاست جمهوری، با قانون اساسی مغایرت دارد.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ۶۶)

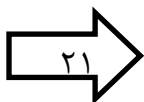




شورا در نظریات خود پس از بازنگری در قانون اساسی، مسئولیت اجرای قانون اساسی را منصرف از مواردی دانسته است که دارای مسئول مشخصی است^۶ و قائل به این بوده که این اصل شامل مواردی می‌شود که اصلی از اصول قانون اساسی به طور کلی زمین مانده است مانند اصل هشتم قانون اساسی در رابطه با شیوه اجرایی نمودن امر به معروف و نهی از منکر.^۷

^۶ «علاوه بر اینکه مستفاد از اصل ۱۱۳ قانون اساسی این نیست که رئیس محترم جمهوری بتواند در مصادیق و جزئیات وظایف و اختیارات مسئولین مختلف نظام دخالت کند و بناءً علیه رسیدگی جزئی به موضوع صلاحیت نامزدهای عضویت در مجلس خبرگان رهبری از حدود و اختیارات ریاست جمهوری خارج است و در صورت لزوم شورای نگهبان اقدام به تفسیر آن اصل خواهد کرد. باید متذکر شویم که رسیدگی به صلاحیت نامزدها براساس تصویب مجلس خبرگان رهبری جزء وظایف فقهاء شورای نگهبان قرار داده شده است و هیچ ارتباطی به شورای نگهبان ندارد و لازم است در مکتوبات رعایت این دقایق به عمل آید.» «مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)»، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹، ص ۳۷۱.

^۷ - چنانچه در نامه قبل اشاره شد اصل (۱۱۳) هیچگونه ربطی به اجراء یا عدم اجرای قوانین عادی ندارد، تنها مربوط به این است که اصلی از قانون اساسی به کلی زمین مانده باشد مثل اصل هشتم درباره امر به معروف و نهی از منکر که هیچکس در این فریضه بی‌بدیل احساس وظیفه نمی‌کند یا در اثناء (اجراء) متوقف شده باشد، همین تعبیر در شرح وظایف رئیس جمهور در قانون مصوب مجلس هم آمده، اما قوانین عادی هر کدام خاصیتی دارد و کیفیت اجراء و چگونگی برخورد با متخلف هم در خود قانون های عادی مشخص شده، البته هر قانون عادی و هر موضوع جزئی را می‌توان به یکی از اصول قانون اساسی ارجاع کرد آن هم با آن سعه صدر شما که معتقدید که مقتضیات عقلی و منطقی که مآلاً به نقض قانون اساسی منتهی می‌شود مشمول اصل (۱۱۳) می‌باشد تا آنجا که نوبت به سؤال از شورای نگهبان و فقهای شورا بر سر یک مسأله جزئی می‌رسد. بهتر است قدری دقت فرمائید و سایر اصول قانون اساسی و مفاد همین اصل (۱۱۳) و نیز قوانین عادی و وظایف قوای سه‌گانه را با نظر کارشناسی بررسی فرمائید که مشکلات جدیدی بر مشکلات انبوه موجود نیافزاید، جنابعالی از اظهارنظرهای شورا در امر بازرسی ریاست جمهوری و مکاتباتی که در





شورای نگهبان در نظریه اخیر خود در این خصوص بیان داشته است: «۱ مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. ۲- مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است. ۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد».



بنابراین مطابق نظرات تفسیری شورای نگهبان، رئیس جمهور حق ندارد با استناد به اصول (۱۱۳) و (۱۲۱) قانون اساسی متعرض صلاحیت سایر قوا و یا نهادها که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده آن‌ها نهاده شده است بشود و در رابطه با عملکرد آن‌ها از این جایگاه قضاوت نماید. به عنوان مثال مغایر قانون اساسی اعلام نمودن مصوبه مجلس شورای اسلامی که توسط شورای نگهبان تأیید شده، از سوی رئیس جمهور فاقد وجه است. همچنین است اعلام اینکه «قانون تعیین نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی» مغایر قانون اساسی است و یا

این زمینه با مقام معظم رهبری در زمان ریاست جمهوری ایشان و سپس با جناب آقای هاشمی رفسنجانی داشته بی‌اطلاع نیستید، مناسب است آن نامه‌ها را به دقت ملاحظه فرمائید. «مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)»، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹، ص ۳۷۲.





عدم تمکین به نظرات رئیس مجلس در رابطه با نظارت بر مقررات دولتی با استناد به مغایرت آن با قانون اساسی، ارتباطی به مسئولیت اجرای قانون اساسی نداشته و خارج از حدود صلاحیت رئیس جمهور است.

۵- تحلیل ابعاد دیگری از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی

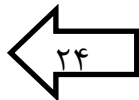
ابقایی عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» در زمره‌ی وظایف رئیس جمهور در اصل یکصد و سیزدهم پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در کنار ریاست قوه مجریه چنین می‌نماید که هر دو مسئولیت ناشی از عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری محسوب می‌شود. همچنین شایان ذکر است وظیفه‌ی اجرای قانون اساسی که بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است، جدای از وظیفه‌ای است که شورای نگهبان در حفظ و حراست از قانون اساسی دارد. اولی از مقوله‌ی اجراء و دومی از مقوله‌ی تشخیص است و بی‌گمان اجرای هر امری پس از تشخیص صحیح آن ضرورت می‌گیرد. بنابراین هرگاه شورای نگهبان مصوبه‌ای را مخالف با اصول قانون اساسی تشخیص دهد، رئیس جمهور موظف است برای اجرای قانون اساسی از اجرای آن جلوگیری به عمل آورد. بدین ترتیب رئیس جمهور برای اجرای قانون اساسی می‌بایست ضامن اجرای نظریات شورای نگهبان نیز باشد. همچنین رئیس جمهور می‌بایست ضامن اجرای قانون اساسی مطابق با تفسیر شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی و قانونی تفسیر قانون اساسی باشد. بی‌گمان وظیفه‌ی اجرای قانون اساسی به این معنا در حوزه قوه مجریه و ریاست آن قرار می‌گیرد و ابقای آن در اصل یکصد و سیزدهم منطبق با سایر اصول قانون اساسی است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۷۰۹)





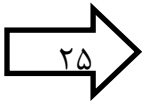
همچنین انجام این وظیفه و مسئولیت رئیس جمهور مطابق نظرات شورای نگهبان تنها در محدوده اجرایی کشور مصداق داشته و در حوزه کاری سایر نهادهای خارج از قوه مجریه نمی‌شود. البته نظریات شورای نگهبان و استدلال‌های حقوقدانان همسو با ایشان تنها نفی‌کننده تسری مسئولیت اجرای قانون اساسی به نهادهای خارج از قوه مجریه است و به طور کلی مسئولیت رئیس جمهور را نفی نمی‌کند. رئیس جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی در قوه مجریه را بر عهده دارد و مکلف است از تخطی از اصول قانون اساسی و قوانین عادی در قوه مجریه و نهادهای زیر نظر خود جلوگیری نماید.

در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که آیا این مسئولیت نسبت به آن بخش از قوه مجریه که مستقیماً توسط رئیس جمهور اداره نمی‌گردد و مربوط به رهبر است نیز تسری دارد؟ یعنی آیا رئیس جمهور مسئول نظارت بر عملکرد رهبر نیز هست؟ اگر مسئولیت مندرج در این اصل را شامل قوه مجریه به صورت مطلق بدانیم، علی‌الاصول باید شامل قسمت دیگر قوه مجریه که تحت ریاست وی نمی‌باشد نیز بشود، یعنی مسئولیت اجرای قانون اساسی در بخشی که توسط رهبر اعمال می‌شود نیز بر عهده رئیس جمهور می‌باشد ولو به صورت نظارت بر عملکرد رهبر؛ حال آنکه این تفسیر قطعاً با مصرحات سایر اصول قانون اساسی نظیر اصل (۵۷) که دلالت بر این دارد که رئیس جمهور زیر نظر رهبری قرار دارد، و نیز نظرات تفسیری صریح شورای نگهبان در این خصوص در تعارض است. لذا انجام این مسئولیت رئیس جمهور تنها محدود به قوه مجریه به استثناء مواردی است که در حیطه اختیارات مقام رهبری قرار گرفته است.





علاوه بر این شایان ذکر است که انجام مسئولیت اجرای قانون اساسی در محدوده قوه مجریه مانند سایر وظایف رئیس جمهور بوده و وی می‌تواند برای انجام آن‌ها هیأتی مشورتی تشکیل دهد و یا اینکه برای انجام این مهم به استناد اصل (۱۲۴) قانون اساسی^۸ معاون تعیین نماید. لیکن این نهاد تنها می‌تواند جنبه مشورتی داشته و در مقام مشاور رئیس جمهور عمل کند و نمی‌تواند به طور مستقل به اجرای این وظیفه رئیس جمهور بپردازد. به عبارت دیگر این وظیفه رئیس جمهور از جمله وظایف قائم به شخص و اساسی رئیس جمهور است که با توجه به جایگاه ویژه رئیس جمهور به وی سپرده شده است و لذا قابل تفویض به غیر رئیس جمهور نیست. البته محدوده صلاحیت نهادهای مشاور و یا معاون رئیس جمهور نیز محدود به موارد پیش گفته است و شامل امور خارج از صلاحیت رئیس جمهور نمی‌شود. (ht t p://www.shoranews.com/Nbt e/?I d=۲۵)



۶- بررسی تطبیقی روند صیانت از قانون اساسی در نظام‌های حقوقی

دادرسی اساسی یا نظارت بر قانون اساسی در اغلب کشورهای جهان دیده می‌شود. ولی برای این نظارت سه شیوه عمده وجود دارد: ۱- نظارت مستقیم توسط مردم ۲- نظارت به وسیله‌ی یک نهاد سیاسی ۳- نظارت توسط یک نهاد قضایی (الف) نظارت مستقیم توسط مردم

^۸ اصل یکصد و بیست و چهارم: رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیأت وزیران و مسؤولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت.

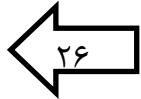




اینکه مردم در قبال نقض قانون اساسی و تضییع حقوق بنیادین خود امکان اعتراض دارند و همچنین می‌توانند در قبال قوانین و مقررات ناعادلانه موضع‌گیری نمایند خود به معنی وجود نقش نظارتی برای ایشان است. این شیوه در قوانین اساسی سال‌های ۱۷۹۱ و ۱۷۹۵ فرانسه و نیز قانون بنیادین پس از بازنگری آلمان پیش بینی شده بود. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۱۰)

ب) نظارت توسط یک نهاد سیاسی

در این روش مجلس یا نهادی متفاوت از مجلس که اعضای آن با ملاحظات سیاسی برگزیده شده‌اند بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی نظارت می‌کند. اندیشه‌ی این گونه نظارت توسط یک نهاد سیاسی به وسیله‌ی امانوئل سی‌یس فرانسوی مطرح و در قانون اساسی سال هشتم فرانسه توسط ناپلئون به کار گرفته شد. در قانون اساسی سال ۱۹۴۶ فرانسه مقرر می‌داشت که رئیس‌جمهور و مجلس دوم می‌توانند نسبت به عدم مطابقت قوانین مصوب مجلس نخست با قانون اساسی نزد نهادی به نام کمیته‌ی قانون اساسی اعتراض کنند. این کمیته یک نهاد سیاسی بود که مرکب از رئیس‌کشور یعنی رئیس‌جمهور و رؤسایان دو مجلس و اعضای منتخب از دو مجلس بود. همچنین نظارت سیاسی ممکن است توسط نهادهایی که در تصویب قانون مشارکت دارند صورت گیرد؛ مثلاً رئیس یا نمایندگان مجلس هنگام شور و مذاکره، با قانونی که خلاف قانون اساسی است مخالفت کنند. به نظر می‌رسد که واگذاری امر تشخیص مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی به یک نهاد سیاسی متشکل از شخصیت‌های سیاسی فارغ از عدم استقلال آن‌ها در تصمیم‌گیری، نظارت حقوقی انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی را تبدیل به یک





نظارت سیاسی و غیر حقوقی می‌نماید و قانون اساسی فدای گرایش‌های سیاسی این نهاد می‌شود (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۱۲).

ج) نظارت توسط یک نهاد قضایی

در باب نهاد قضایی نظارت کننده به منظور صیانت از قانون اساسی در نظام‌های حقوقی موجود دو روش مرسوم است: الگوی آمریکایی و الگوی اروپایی؛ نظام‌های مختلف حقوقی با توجه به ساختار حقوقی و سیاسی خود به ایجاد نهادی برای صیانت و حفظ قانون اساسی به عنوان قانون برتر و شاخص اقدام نموده‌اند. برخی نام این نهاد را دادگاه قانون اساسی، برخی دیوان قانون اساسی، دیوان عالی، شورای قانون اساسی، دیوان داور، دادگاه عالی اختصاصی و ... برگزیده‌اند که البته تفاوت‌هایی هم در حیطه‌ی وظایف و اختیارات دارند. دادگاه قانون اساسی بیشترین طرفدار را داشته و الگویی است که در بسیاری از کشورها اجرا می‌شود. شاخص‌ترین مصادیق اجرای این الگوها کشورهای اروپای غربی، آمریکای لاتین و آفریقایی می‌باشند. عمر دادگاه‌های قانون اساسی چندان دراز نیست چرا که از سال ۱۹۲۰ و با ایجاد دادگاه قانون اساسی چک اسلواکی و دیوان عالی قانون اساسی اتریش شروع می‌شوند. اسپانیای جمهوری خواه نیز با ایجاد «دادگاه ضمانت‌های اساسی» توسط قانون اساسی ۱۹۳۱ جنش مذکور را پیگیری کرد. موج دوم خلق دادگاه‌های قانون اساسی، پس از جنگ جهانی دوم و بعد از احیای دوباره دادگاه قانون اساسی اتریش در سال ۱۹۴۵ آغاز شد. پس از آن دادگاه قانون اساسی ایتالیا در سال ۱۹۴۸، دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان در ۱۹۴۹، و بعد دادگاه قانون اساسی ترکیه در سال ۱۹۶۱، یوگسلاوی در ۱۹۶۳ یکی پس از دیگری به مرحله تاسیس رسیدند. سومین موج آفرینش دادگاه‌های قانون

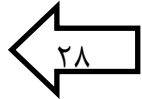




اساسی نیز در سال‌های دهه‌ی ۱۹۷۰ با تاسیس دادگاه قانون اساسی پرتغال، اسپانیا، یونان و بلژیک تعمیق شد. (گرچی، ۱۳۸۸: ۱۳۷)

الگوی آمریکایی قانون اساسی؛

در مدل آمریکایی، وظیفه اعمال دادرسی اساسی به مجموعه دستگاه قضایی سپرده شده و در واقع با دادگستری معمولی متمایز نمی‌شود؛ یعنی تمامی دعاوی صرف نظر از ماهیت آن‌ها با شرایط مشابه توسط دادگاه‌ها رسیدگی می‌شود. باید گفت در نظام آمریکایی ترافع قانون اساسی وجود ندارد، همچنانکه ترافع اداری یا قضایی هم دیده نمی‌شود، چرا که اصولاً هیچ دلیلی برای تمایز افکندن بین دعاوی مطروحه نزد یک قاضی وجود ندارد. در صورت مغایرت میان قانون اساسی و قوانین عادی، دادرس باید برتری را به قانون اساسی بدهد و قانون عادی را اجرا نکند. درباره‌ی این الگو گاه از حکومت دادرسان سخن گفته می‌شود زیرا قضات دیوان عالی با وجودی که در مرحله‌ی انتخاب و یا نظارت متاثر از انتخاب و پیشنهاد رئیس جمهور می‌باشند، می‌توانند قانون مصوب نمایندگان ملت در مجلس را به دلیل مخالفت با قانون اساسی اجرا نکرده و یا منسوخ کنند. (گرچی، ۱۳۸۸: ۱۳۹)



الگوی اروپایی قانون اساسی؛

الگوی اروپایی قانون اساسی با کلسن به وجود آمد که با نوشته‌ها و طرح‌های پیشنهادی خود برای قانون اساسی ۱۹۲۰ اتریش به تدوین یک الگوی جدید دادرسی اساسی پرداخت. در این نظام ترافعات اساسی از ترافعات عادی جدا شده و در صلاحیت یک دادگاه اختصاصی قرار می‌گیرد. این دادگاه حتی بدون وجود یک دعوی به معنی خاص کلمه و صرفاً با ارجاع مقامات سیاسی یا قضایی یا حتی



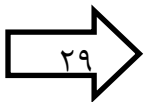


افراد عادی، به صدور حکم می‌پردازد و نظریات آن نیز دارای اعتبار مطلق امر قضاوت شده است. دیوان یا دادگاه قانون اساسی مستقل از تمام نهادهای دولتی است و نظارت بر مطابقت قوانینی که به نظر می‌رسد خلاف قانون اساسی است را انجام می‌دهد. این دادگاه نه تنها همانند شیوهی پیشین، صلاحیت کنار گذاشتن قوانین مغایر را دارد، بلکه حق جلوگیری قطعی از اجرای آن یا به سخن بهتر حق الغای آن را نیز دارد. از ویژگی‌های الگوی اروپایی باید به مواردی اشاره نمود:

۱- در الگوی اروپایی این دادگاه به طور انحصاری وظیفه نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی را بر عهده دارد و نظارت متمرکز و محدود است به نحوی که دادگاه‌های عادی حق تصمیم‌گیری درباره‌ی مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی را ندارند.

۲- معمولاً اعمال نظارت نیازی به اقامه‌ی دعوا نزد قاضی عادی ندارد. در کشورهای آلمان، اتریش، اسپانیا، ایتالیا و فرانسه پذیرفته‌اند که دادگاه قانون اساسی بتواند بنابر ارجاع دادگاه‌های عادی در جریان یک دعوا میان اشخاص به نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی بپردازد. (نظارت از راه ایراد ضمن دعوا)

۳- شکایت نزد این قاضی محدود یا نیمه باز است یعنی اینکه دادگاه تنها بنابر درخواست مقاماتی که صریحاً در قانون اساسی ذکر شده (معمولاً مقامات سیاسی) رسیدگی و نظارت می‌کند. در فرانسه رئیس جمهور، نخست وزیر، رئیس‌ان دو مجلس، شصت نماینده‌ی مجلس ملی یا شصت سناتور حق شکایت نزد شورای قانون اساسی را دارند. ولی در برخی از دولت‌ها دادرسان عادی می‌توانند پس از صدور قرار اناطه، نظارت دادگاه قانون اساسی را خواستار شوند. (ایتالیا، اسپانیا، آلمان، پرتغال و فرانسه بعد از اصلاحات اخیر). گاهی نیز مردم در صورت دیدن





نقض حقوق و آزادی‌های بنیادین می‌توانند به این دادگاه شکایت کنند (آلمان و ایتالیا). (عباسی، ۱۳۸۹، ۱۱۷)

۷- الگوهای پیشنهادی صیانت از قانون اساسی در ایران

بر اساس اصلاحات صورت گرفته در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مسئولیت تنظیم روابط قوای سه گانه، از عهده رئیس جمهور خارج و این مسئولیت به موجب بند ۷ اصل یکصد و ده قانون اساسی بر عهده مقام رهبری نهاده شد. در قانون اساسی پیش از بازنگری مسئولیت تنظیم روابط قوا و اجرای قانون اساسی با توجه به شأن فرا قوای رئیس جمهور به وی سپرده شده بود. به این معنا که بر اساس قانون اساسی پیش از بازنگری، ریاست دولت با رئیس جمهور نبود و نخست وزیر مسئولیت دولت را بر عهده داشت و به همین دلیل نیز مسئولیت‌های تنظیم روابط قوه مجریه با قوای دیگر و مسئولیت اجرای قانون اساسی به وی سپرده شده بود. از سوی دیگر با وجود واقعیت فوق نمی‌توان انکار کرد که در هر صورت عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» در اصل (۱۱۳) ق.ا آمده و این مسئولیت پس از بازنگری نیز بر عهده رئیس جمهور قرار گرفته است. بی شک نمی‌توان اصل (۱۱۳) را طوری تفسیر نمود که عبارت مزبور بی خاصیت و بی تاثیر گشته و بود و نبود آن یکسان گردد. به نظر می‌رسد نظریات تفسیری شورای نگهبان در خصوص این وظیفه رئیس جمهور به همین آفت دچار شده‌اند. به عبارت دیگر شورای نگهبان پس از بازنگری در قانون اساسی مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی را به گونه‌ای تفسیر نموده است که عبارت مزبور در اصل (۱۱۳) به کلی خاصیت خود را از دست داده است. بی شک هر یک از مسئولین





کشور در حیطه اختیارات و صلاحیت خود موظف به اجرای قانون اساسی هستند و چنانچه مقصود اصل (۱۱۳) این معنا و مفهوم می‌بود نیاز به تصریح آن در قانون اساسی و تنها ذکر آن درخصوص رئیس جمهور نمی‌بود. با این تفسیر سایر مسئولین نهادها مانند رئیس قوه قضائیه مسئولیتی در اجرای قانون اساسی در حیطه اختیارات خود نباید داشته باشند چراکه این مسئولیت در قانون اساسی فقط برای رئیس جمهور مورد تصریح قرار گرفته است.

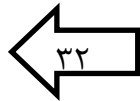
اما فارغ از نظرات تفسیری شورای نگهبان که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل یکصد و سیزدهم را امری غیر از نظارت می‌داند و ایجاد هرگونه تشکیلاتی در این راستا را غیرقانونی اعلام کرده است، می‌توان با قدری تدقیق به مفهومی دیگر که با منطوق عبارات این اصل تطابق دارد رسید و از عبث بودن و فقدان بار معنایی برای عبارت مسئول اجرای قانون اساسی برای رئیس جمهور جلوگیری کرد. با عنایت به الگوهای کاربردی در نظام‌های حقوقی مختلف که در بخش گذشته به نحو اجمال مروری بر آن صورت گرفت، در کشور ما به منظور صیانت از قانون اساسی سوای از جایگاه شورای نگهبان به دو طریق می‌توان عمل کرد: ۱- ایجاد دادگاه قانون اساسی: که قاعدتاً الگوی اروپایی آن به لحاظ تخصصی بودن دادرسی و مجزا بودن این نهاد از قوای سه گانه به عنوان زیرمجموعه‌ی شورای نگهبان و یا به صورت نهادی مستقل می‌تواند لحاظ شود. اما تاسیس چنین نهادی بی شک نیازمند ایجاد اصلاح در اصلی‌ترین سند قانونی کشور یعنی قانون اساسی می‌باشد که این امر نیز جز از طریق بازنگری در قانون اساسی ممکن نیست و در نتیجه مستلزم انجام این تشریفات و اتخاذ تدابیری در راستای قانونی کردن و تعریف حدود و ثغور این نهاد می‌باشد. به تعبیری با پذیرش این ضابطه مسئولیت اجرای قانون





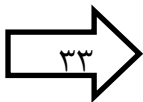
اساسی از اصل یکصد و سیزدهم حذف شود و نیز می‌توان به اجرای آن توسط نهاد تخصصی دادگاه قانون اساسی و ارجاع امور به این نهاد توسط رئیس جمهور اشاره نمود.

۲-ارائه‌ی تفسیری جدید از اصل یکصد و سیزدهم که مفهوم و منطوق این اصل را لحاظ نموده و پیشنهاد طریقی که کم‌ترین تشریفات اجرایی و نیز عدم نیاز به بازنگری را توأمان حاصل نماید. این تفسیر اینگونه است که برای رئیس جمهور نقش و جایگاهی اعلامی در مواجهه‌ی با موارد نقض قانون اساسی قائل شویم. یعنی نقشی شبیه به مدعی‌العموم در دستگاه قضایی. رئیس جمهور در هر کجا که موردی را خلاف قانون اساسی تشخیص داد، مصداق مزبور را به شورای نگهبان اعلام کرده و شورای نگهبان نظر خویش را درخصوص مغایرت و یا عدم مغایرت مصداق مزبور با قانون اساسی اعلام می‌کند. بر این اساس جمع بین مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و مسئولیت شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی صورت می‌گیرد. این فرآیند هم از عبث بودن عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» در اصل (۱۱۳) جلوگیری می‌کند که قطعاً شورای تدوین قانون اساسی از گنجاندن این عبارت مقصودی داشته است و هم به اختلافات پیش رو ناشی از ابهام در اجرای این اصل خاتمه می‌دهد، چون به طریقی جمع بین تفاسیر دو گانه از این اصل می‌باشد. در مورد این ایده می‌توان از الگوی فرانسوی هم الهام گرفت که برای رئیس جمهور و مسئولان سیاسی نقش مدعی‌العموم بودن را الزامی و تکلیفی در نظر گرفته و از سوی دیگر برای سایرین که با نقض اصول قانون اساسی مواجه می‌شوند نیز چنین حقی را مفروض دانسته‌اند. به نظر می‌رسد بهترین مرجع رسیدگی کننده‌ی به این تخلفات و قصورات در وضعیت فعلی شورای





نگهبان باشد که خود مفسر قانون اساسی است و در مقام رسیدگی ماهوی مانع از تفاسیر مختلف و مشکلات تبعی می‌شود. اجرای این الگو همان گونه که ذکر شد نیاز به تغییر قانون اساسی نداشته و می‌توان با اصلاح «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری» چنین سازوکاری را پیش بینی کرد.





منابع و مأخذ

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، نقش رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)
- بی نا (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم
- بی نا (۱۳۶۹)، مشروح مذاکرات قانون اساسی، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ج ۲، جلسه بیست و پنجم
- درویشوند، ابوالفضل، محدوده صلاحیت رئیس جمهور نسبت به مسئولیت اجرای قانون اساسی،
<http://www.shomanews.com/Note/?Id=25>
- عباسی، بیژن، (۱۳۸۹) مبانی حقوق اساسی، تهران، جنگل
- عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران با اصلاحات و بازنگری ۱۳۶۸، تهران، موسسه انتشارات و چاپ
- گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل
- مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۶۴)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی، تهران، صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ و ج ۵
- مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، اطلاعات
- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، فردا
- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران، سپهر

