

نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال ششم، شماره یازدهم، پاییز - زمستان ۹۴، صفحات ۲۴۹-۲۹۸

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۰۴/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۱۷

سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ناصرعلی منصوریان^۱

علی ملازاده^۲

چکیده

قانون اساسی نخستین و برجسته‌ترین دستاورد جنبش‌های دستورگرایی است و از نظر سلسله‌مراتب، در صدر همه قوانین و مقررات قرار دارد. لذا تدوین‌کنندگان قانون اساسی موضوع صیانت و تضمین برتری آن را همیشه امری ضروری می‌دانند و از این منظر تلاش کرده‌اند با پیش‌بینی سازوکارهای لازم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صیانت و اجرای آن را تضمین کنند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف صیانت تقنینی و رویارویی با تجاوزهای احتمالی مجلس شورای اسلامی را برعهده نهاد مستقل شورای نگهبان قرار داده و مسئولیت اجرای قانون اساسی را هم به رئیس‌جمهور محول کرده است. البته مراجع دیگری نیز به‌طور غیرمستقیم و بر اساس مجموعه‌ای از وظایف که قانون اساسی به‌عهده آنها گذاشته است، در این زمینه ایفای نقش می‌کنند. ولی یک بحث عمیق و همه‌جانبه در خصوص سازوکارهای پیش‌بینی شده برای صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کمتر مطرح شده است، و آن اینست که آیا این صیانت می‌تواند از تجاوز به قانون اساسی در همه عرصه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی جلوگیری کند. هدف ما این است که ابعاد گوناگون صیانت از قانون اساسی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بازاندیشی کنیم.

واژگان کلیدی: اجرای قانون اساسی، رئیس‌جمهور، شورای نگهبان، صیانت از قانون اساسی، ضمانت اجرا.

۱. namansourian@yahoo.com

alimollazadeh_110@yahoo.com

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی

۲. دانشجو دکتری حقوق دانشگاه تهران

مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائل موجود دربارهٔ قانون اساسی آن است که مراجع صیانت از قانون اساسی بتوانند با سازوکارهایی که در خود قانون اساسی تعیین و پیش‌بینی می‌شود، از قانون اساسی در تمام شرایط و جوانب احتمالی که ممکن است به آن تجاوز شود یا نقضی صورت گیرد، پیشگیری و اجرای آن را تضمین کنند. درواقع تدابیر و سازوکارهای یادشده باید به‌گونه‌ای باشند که انسجام لازم و کافی داشته، همدیگر را تکمیل کنند. برای حفظ قانون اساسی پذیرش این نظر که قوای دولتی به‌موجب همین قانون حق تجاوز به آن را ندارند، کافی به‌نظر نمی‌رسد و باید دید به چه ترتیبی می‌توان در عمل از تجاوز به آن جلوگیری کرد. نهاد یا مقام صالحی که بتواند مطابقت نداشتن اعمال حاکمیت را با قانون اساسی تشخیص دهد و از آنها پیشگیری کند، کدام است؟

از آنجا که تهاجم علیه قانون اساسی ممکن است از سوی همهٔ قوای حاکم صورت پذیرد؛ بنابراین، سازوکارهای صیانت از قانون اساسی نیز نه‌فقط باید بتواند در مقابل تجاوزهای احتمالی قوهٔ مقننه، بلکه از تجاوزهای احتمالی قوهٔ مجریه، قوهٔ قضائیه، و دیگر نهادهای حاکمیتی، گروه‌ها و احزاب سیاسی نیز پیشگیری کند. از این نظر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قائل به تفکیک شده است؛ به این ترتیب، صیانت تقنینی و مقابله با تجاوزهای احتمالی قوهٔ مقننه (مجلس شورای اسلامی) را برعهدهٔ نهاد خاص و مستقل شورای نگهبان، ولی صیانت اجرایی قانون اساسی و رویارویی با تجاوزهای احتمالی آن را برعهدهٔ رئیس‌جمهور گذاشته است. با این حال، در این خصوص بین حقوق‌دانان کشور ما اتفاق نظر وجود ندارد، به همین دلیل برخی، مراجع دیگری مانند رهبری و حتی تأسیس دادگاه قانون اساسی را پیشنهاد داده‌اند.

حال پرسش اصلی این است آیا سازوکارهای صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند از امکان وقوع هرگونه تجاوز به آن جلوگیری کند؟

این نوشتار با در نظر گرفتن این پرسش و با فرض اینکه مراجع صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با مشکل نامتوازن بودن اختیارات در خصوص مسئولیت خود روبرو

هستند و در عمل در برخی شرایط نمی‌توانند از برتری قانون اساسی صیانت کنند، در سه محور کلی شکل گرفته است. نگارنده پس از ارائه مفهوم‌شناسی از «صیانت قانون اساسی»، به تبیین مفاهیم مرتبط با موضوع و ارائه تحلیل حقوقی، به اثبات فرضیه پرداخته است.

همان‌طور که نقض و تجاوز به قانون اساسی ممکن است در یکی از حیطه‌های تقنینی و اجرایی رخ بدهد، بنابراین قلمرو صیانت از قانون اساسی نیز با دو حیطه ارتباط مستقیم پیدا می‌کند و باید با اتخاذ تدابیر به سازوکارهایی اندیشید تا قانون اساسی را در هر دو عرصه یادشده صیانت کند. در این چارچوب، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تدابیر و سازوکارهای لازم را پیش‌بینی کرده است که به ترتیب به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱. مفهوم صیانت قانون اساسی^۱

صیانت از قانون اساسی، صلاحیت نهاد برتر در نظارت بر قوانین، مقررات و تصمیمات مقامات حکومتی است که در آن نهادها و قوای حکومت تجاوز از حدود اختیارات مندرج در قانون اساسی یا نقض قانون اساسی را بررسی می‌کنند (Allen and Thompson, 2005: 558)؛ اگرچه صیانت از قانون اساسی صرفاً ناظر بر نهاد نظارتی نیست و تمام فرایند و سازوکار مربوط به نظارت را هم دربر می‌گیرد. صیانت از اصل حاکمیت قانون اساسی به‌طور خاص، نسبت به حاکمان و مسئولان حتی دستگاه‌های اداری و بدنه اجرایی کشور اهمیت بسیار زیادی می‌یابد (Lewalle, 2008, p.899). به این ترتیب، در راستای تضمین احترام و برتری قانون اساسی، مجموعه‌ای از فرایندها و سازوکارها با عنوان

۱. در کتاب‌ها و مقالات لاتین، به‌طور معمول برای مفهوم صیانت از قانون اساسی از دو عبارت زیر استفاده می‌شود:

الف) نظارت قضایی (Judicial Review)

این عبارت به‌طور معمول در کشورهای دارای الگوی روش قضایی کاربرد دارد و به‌طور خاص به معنای نظارت نهادهای قضایی در مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی است (Sweet, 2003, p.2755). البته شایان ذکر است که در معنای اخص کلمه نیز از این عبارت در زمینه نظارت همه قضات عادی بر مطابقت قوانین با قانون اساسی استفاده می‌شود که نظام دادرسی اساسی در ایالات متحده آمریکا به این شکل است.

ب) دادرسی اساسی (Constitutional Review)

این عبارت وقتی استفاده می‌شود که امر صیانت از قانون اساسی را دادگاه قضایی مستقلی در بدنه قضایی کشور (مانند دادگاه قانون اساسی اتریش) یا نهادی خارج از بدنه قضایی کشور (مانند شورای قانون اساسی فرانسه) انجام دهد (L. Maddex, Ito, 2008).

صیانت از قانون اساسی در هر نظام حقوقی مستقر می‌شود تا در قالب نهادی حاکمیتی وظیفه‌اش را انجام دهد که می‌توان آن را حق بنیادین قوه مؤسس قانون اساسی نیز به‌شمار آورد و باید گفت قانون اساسی بدون روش مؤثر صیانت اساسی، قانون اساسی نیست و نبود این فرایند و نهاد ضامن حاکمیت قانون اساسی به تضمین نشدن حقوق بنیادین نیز می‌انجامد (Ides, 2008, p.477).

در حقوق اساسی تاکنون دو الگوی عمده «صیانت از قانون اساسی» شناخته شده است؛ الگوی «کنترل قضایی» در قالب دادگاه، و «کنترل سیاسی» در قالب شورا. الگوی کنترل سیاسی برگرفته از نظام حقوقی فرانسه و الگوی کنترل قضایی، شامل دو نوع متمرکز و غیرمتمرکز است که مبانی و ریشه‌های هر یک به ترتیب در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و کشورهای اروپای قاره‌ای قابل جست‌وجو است. به این ترتیب، اگرچه هدف اجمالی، صیانت از قانون اساسی است، مبانی، ساختارها و صلاحیت‌های هر الگو به‌طور کلی، و هر کشور در نوع خود، با دیگران تفاوت‌های چشمگیری دارد. البته تلاقی همه این تفاوت‌ها در «اصل حاکمیت قانون اساسی» است (هامون، ۱۳۸۳، ص ۸۱).

در ایران اصل حاکمیت قانون اساسی به دوران مشروطه باز می‌گردد. قانون اساسی مشروطه با متمم خود نهضت قانون اساسی گرایبی را برای ایران در بند استبداد به ارمغان آورد، اما واقعیت آن است که قانون اساسی بدون تضمین «حاکمیت قانون اساسی» همواره در معرض نقض و تجاوز خواهد بود؛ چنانچه تمام بازنگری‌های قانون اساسی و قوانین متعددی که از زمان تصویب قانون اساسی مشروطه تا الغای آن وضع شد، این نقیصه را برطرف نکرد. پیروزی انقلاب اسلامی ایران و عبرت از قانون اساسی مشروطه و اصل دوم متمم آن، باعث شد تا قانون‌گذار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور پاسداری از جمهوری اسلامی و حاکمیت موازین شرعی و قانون اساسی، کلیه اعمال و تصمیمات تقنینی «شورای نگهبان» را پیش‌بینی و تأمین کند. به این ترتیب می‌توان ساختار شورای نگهبان را افزون بر آنکه از نظر نظارت شرعی، برداشتی از اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه تلقی کرد، از حیث صیانت از قانون اساسی نیز متأثر از الگوی فرانسوی دادرسی اساسی یا صیانت از قانون اساسی برشمرد (غمامی، ۱۳۹۳، ص ۳۳).

۲. صیانت از قانون اساسی در عرصه تقنین

قانون‌گذاری امری مستمر و همیشگی است. در هیچ جامعه‌ای نمی‌توان حالتی را تصور کرد که تمام قوانین موردنیاز آن جامعه در یک زمان و یک متن به‌تصویب رسیده باشند و آن جامعه بی‌نیاز از هر قانون دیگری باشد و بر اساس همان قوانین تمام امور خود را پیش برد.

نیازهای قانونی کشور و تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور جامعه بیشتر از راه مصوبات قوه مقننه مشخص می‌شوند. قانون اساسی اصول و چارچوب کلی را مشخص می‌کند و ترسیم خطوط سیر و خطوط عملی و بیان جزئیات و فروع برعهده مصوبات قوه مقننه قرار دارد. به این ترتیب، امور مالی، فرهنگی، اداری، مدنی، جزایی، نظامی و غیره بیشتر از مسیر مصوبات قوه مقننه اجرا می‌شود. پس بدیهی است که انحراف از اصول و قواعد مندرج در قانون اساسی نیز ممکن است از همین مسیر ناشی شود؛ به این صورت که قوه مقننه در مقام وضع قوانین به هر دلیلی قاعده‌ای مغایر با قواعد قانون اساسی وضع کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همانند قوانین اساسی دیگر کشورها با توجه به این موضوع، نهاد و سازوکار مناسبی را برای صیانت از قانون اساسی در برابر تجاوزهای احتمالی قوه مقننه وضع کرده است (E. Finck, 1997, p.125). نهاد مقتدر شورای نگهبان که کارکرد اصلی آن نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر مغایرت نداشتن با موازین اسلامی و قانون اساسی است، وظیفه چنین کنترلی را برعهده دارد.

قانون‌گذاری فرایندی است که از پیشنهاد طرح و لایحه شروع، و با انتشار قانون در روزنامه رسمی لازم‌الاجرا می‌شود و به این ترتیب، قانون‌گذاری پایان می‌یابد و یک قانون به ثمر می‌نشیند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز سازوکار صیانت تقنینی را در تمام مراحل شکل‌گیری یک قانون، به‌نحوی از انحصار مدنظر قرار داده است که مقامات مسئول و مراجع ذی‌ربط در تمام مراحل باید اهتمام بسیار داشته باشند تا برخلاف قانون اساسی گامی برداشته نشود. قانون‌گذار اساسی برای اینکه این تدابیر و سازوکارهای پیش‌بینی شده ضمانت اجرای لازم و کافی را داشته باشد، در رأس سازوکارهای یادشده

شورای نگهبان قانون اساسی را قرار داده است که باید کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی بدون استثنا، برای بررسی و کنترل از نظر مغایرت نداشتن با شرع و قانون اساسی به آن مرجع فرستاده شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۵۵-۵۴). در اینجا ابتدا به شورای نگهبان و سپس به بررسی دیگر مراجع و مقامات مسئول خواهیم پرداخت.

۱.۲. شورای نگهبان

مرجع اصلی و تخصصی صیانت تقنینی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان است. قانون اساسی در فصل ششم که درباره قوه مقننه است، اصول ۹۱ تا ۹۹ را به این موضوع اختصاص داده است. در اصل ۹۱ چنین آمده است: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز، انتخاب این عده به عهده مقام رهبری است.

ب- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

نظارت شورای نگهبان، نظارتی مطلق و شامل تمام مصوبات مجلس است و به عنوان یک مرحله از قانون‌گذاری تلقی می‌شود؛ به این معنی که تمام مصوبات مجلس به صورت منظم باید از کانال این شورا بگذرد. بر نظارت شورای نگهبان به صورت یک حق و تکلیف نگریسته شده است؛ به طوری که شورای نگهبان حق ندارد به بهانه اعمال نظارت خویش سیر قانون‌گذاری را با بن‌بست روبرو سازد. این مسئله در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی دقیقاً منعکس شده است:

اصل ۹۴: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق بر

موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

اصل ۹۵: «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهارنظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود». در صورت رعایت نکردن این ظرف زمانی و درخواست نکردن استمهال وقت، ممکن است مصوبه مجلس به قانون تبدیل شود و قانونی برخلاف قانون اساسی یا شرع امکان اجرایی شدن پیدا کند. در چنین مواردی موضوع مسئولیت شورای نگهبان مطرح می‌شود، چون در واقع شورای نگهبان به وظیفه قانونی خود در موعد مقرر عمل نکرده است (هدایت‌نیا، ۱۳۸۰، ص ۱۴۳-۱۴۲). البته مطابق عملکرد و رویه‌ای که شورای نگهبان در چنین مواقعی در پیش گرفته، عملاً از وضع و اجرای قانون خلاف شرع و قانون اساسی پیشگیری شده است.

ترتیب نظارت شورای نگهبان را اصل ۹۶ قانون اساسی چنین مقرر کرده است: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی برعهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

این اصل به نوعی اعتبار و جایگاه ویژه‌ای برای فقهای شورای نگهبان قائل شده و این امر بر اساس این فرض صورت گرفته است که فقهای شورای نگهبان ضمن آنکه به عنوان فقیه و کارشناس، نظارت شرعی بر مصوبات مجلس را به عهده دارند، به لحاظ نظارت قانونی نیز در سطح حقوق‌دانان شورا هستند. در نتیجه، صیانت تقنینی از قانون اساسی با پشتوانه دوازده نفر عضو شورا صورت می‌گیرد.

یکی دیگر از مسائل مهم که در خصوص صیانت تقنینی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، این است که با آنکه مطابق اصول یادشده، وظیفه اصلی نگهبانی از قانون اساسی برعهده شورای نگهبان گذاشته شده، اما ورود شورای نگهبان به امر نگهبانی از قانون اساسی در گرو تصویب قانون از سوی قوه مقننه و یا ارجاع تصویب‌نامه‌ها

و آیین‌نامه‌های قوه مجریه از جانب دیوان عدالت اداری به آن شورا است. اگر اجرای برخی از اصول قانون اساسی نیز متضمن تصویب قانون از سوی قوه مقننه باشد و قوه مقننه هم به هر دلیلی از تصویب قانون موردنظر خودداری کند، در چنین شرایطی شورای نگهبان در عمل قادر به نگرهبانی از قانون اساسی نیست و اصولاً در این وضعیت اختیارات قانونی و صلاحیت ورود ندارد و شورا در نمونه‌های بسیاری این امر را تأیید کرده و از ورود به ارجاعاتی که مسبوق به تصویب قانون از سوی قوه مقننه نبوده، خودداری کرده است. به این ترتیب، به نظر می‌رسد که شورای نگهبان نمی‌تواند از حیث تعلل و تأخیر مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین مبتنی بر تکلیف، متعرض قوه مقننه شود و مجلس را به ایفای تکلیف وا دارد (شریف، ص ۱۲۶-۱۲۵).

از وظایف دیگر شورای نگهبان تفسیر قانون اساسی است که می‌تواند گامی مؤثر در راستای حمایت و صیانت تقنینی از قانون اساسی باشد. طبیعت قانون اساسی ایجاب می‌کند که کلیات را اعلام کند و وارد جزئیات نشود و امور جزئی را به قوانین عادی واگذارد و قوانین عادی نیز باید با قانون اساسی تطبیق داده شوند. در اینجا ممکن است نظریات گوناگونی ابراز شود و موارد ناگفته و مبهم بسیاری نمود یابد. این یک بُعد قضیه است و از آنجا که اجتماع بشر همیشه در حال تغییر و تحول است، حتی اگر زبده‌ترین افراد را برای قانون‌گذاری دعوت کنیم و آنها تمام جوانب و احتیاطات لازم را نیز رعایت کنند، باز هم امکان این را که در آینده با مسائل جدیدی برخورد نکنند، نمی‌توان به‌طور کامل پیش‌بینی کرد. بنابراین با درنظر گرفتن این ضرورت‌ها، اهمیت تفسیر در حد بالایی قرار می‌گیرد. از طرف دیگر، راه تفسیر نباید چنان باز و مجاز باشد که همان معنای تغییر به صورت تفسیر، دامنگیر جامعه شود (کاتوزیان، ۱۳۸۳، ص ۳۳۲). اصل ۹۸ قانون اساسی این امر مهم را برعهده شورای نگهبان گذاشته و چنین مقرر کرده است:

«تفسیر قانون اساسی به‌عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود». مهم‌ترین وظیفه شورای نگهبان در صیانت از قانون اساسی، مصون نگاه داشتن آن از هرگونه تفسیر و تغییر انحرافی است. به این ترتیب، شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی باید به اصول بنیادی و جهت‌گیری‌های کلی و روح قانون اساسی توجه کند و تفسیر

خود را بر این اساس ارائه دهد. شورای نگهبان تاکنون بنابه ضرورت و نیاز دستگاه‌های کشور درخصوص بسیاری از اصول قانون اساسی تفسیرهایی ارائه داده که گره‌ها و مشکلات پیش آمده را به بهترین شکلی حل کرده است. البته در زمینه‌هایی هم که با موضوع بحث ما کاملاً ارتباط دارد، شورا به نحوی دیگر عمل کرده است. برای نمونه شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ ش در پی استعلامی که رئیس‌جمهور وقت در خصوص موافقت یا مخالفت ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی انجام داد، به این صورت اعلام نظر کرد که «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست... و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده اصول قانون اساسی اعتبار ندارد» (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴-۱۵۳). البته شاید بتوانیم در این خصوص به مصوبات دیگر نهادها مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (سیاست‌های کلی و حل معضلات نظام) و شورای عالی امنیت ملی را نیز بیفزاییم که ضرورت مطابقت مصوبات آنها با قانون اساسی همیشه احساس می‌شود، اما نهاد متولی این کار مانند مورد قبلی تاکنون مشخص نشده است. بنابراین، آنچه که در اینجا مهم است و تفسیر شورای نگهبان هم آن را تأیید می‌کند، این است که بخشی از قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور از محدوده کنترل و نظارت مرجع صیانتی خارج شده‌اند و آن‌چنان که باید از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صیانت تقنینی کامل و فراگیر به عمل نمی‌آید. شاید بهتر است علت محدودیت اختیارات قانونی مرجع صیانتی را در خود قوانین بجوییم.

اما همان‌طوری که در آغاز این بحث مطرح شد، صیانت از قانون اساسی به مجموعه نهادها و سازوکارهایی اطلاق می‌شود که به وسیله آنها بدون هیچ‌گونه محدودیتی برتری قانون اساسی بر همه قوانین فرودین دیگر تضمین می‌شود (هامون، پیشین، ص ۸۱). به این دلیل این نیاز احساس می‌شود و شورای نگهبان به‌عنوان نهاد متولی صیانت‌کننده تقنینی قانون اساسی ما شناخته شده است و در مقام ایفای وظایف خود با رجوع مکرر و ارزیابی صحیح و حتی با تفاسیر دقیق و جدید از اصول قانون اساسی، سازوکارهایی را ارائه می‌کند تا تمام قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور مطابق قانون اساسی تصویب، و برتری آن برای

همیشه حفظ شود.

قانون اساسی ما سازوکار صیانت تقنینی را در تمام مراحل شکل‌گیری یک قانون مدنظر قرار داده است؛ به طوری که بعد از تأیید مصوبه مجلس در شورای نگهبان، رئیس مجلس این قانون را به منظور امضا و صدور دستور اجرا و انتشار آن در روزنامه رسمی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌کند. به این ترتیب، سازوکارهای ثانوی صیانت تقنینی که به صورت غیرمستقیم بعد از اعلام نظر شورای نگهبان در قانون‌گذاری دخالت دارند، مطرح می‌شوند که ما در اینجا به بررسی این مقامات و مراجع یادشده در قانون اساسی می‌پردازیم.

۲.۲. رئیس‌جمهور

رئیس‌جمهور از دو نظر در مراحل قانون‌گذاری اهمیت دارد؛ نخست آنکه او به‌عنوان رئیس هیئت وزیران و رئیس قوه مجریه در سیر تهیه و تدوین لوایح، تأثیر ممتاز و تعیین‌کننده‌ای دارد و لوایح پس از امضای وی به مجلس تقدیم می‌شود. به‌موجب اصل ۷۴ قانون اساسی: «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...». از آنجا که بیشتر قوانین در عمل، از طریق لوایح قانونی شکل می‌گیرند، روشن است که با اشراف و نظارت عالی‌ای که رئیس‌جمهور نسبت به دستگاه اجرایی دارد، او و وزیران می‌توانند از طرح موارد مغایر قانون اساسی مندرج در لوایح پیشگیری کنند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۰، ص ۱۹-۱۸).

دوم آنکه، اصل ۱۲۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی، امضا کند».

بر اساس این اصل، امضای رئیس‌جمهور جنبه تکلیفی دارد و قانون اساسی برای رئیس‌جمهور حق وتو قوانین را قائل نشده است.

درواقع، رئیس‌جمهور در مقام مسئول دستگاه اجرایی کشور از طریق امضای قوانین، ضمن آنکه خود از قوانین مصوب آگاه می‌شود، دستور اجرای قوانین را به مقامات کشور و

دستگاه‌های زیرمجموعه آن صادر می‌کند. در ظاهر به نظر می‌رسد رئیس‌جمهور در این مقام، هیچ نظارت و تأثیرگذاری در پاسداری و صیانت از قانون اساسی ندارد، اما با دقت در مفاد این اصل، آنجا که می‌گوید: «پس از طی مراحل قانونی» می‌توان این حق را برای رئیس‌جمهور قائل شد که با بررسی مراحل وضع قانون و تشریفات و شرایط قانونی که بخش مهمی از قانون اساسی را تشکیل می‌دهد، تصمیم بگیرد. حال اگر مراحل قانونی طبق قانون اساسی طی نشده باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند از امضای مصوبه خودداری کند که مفهوم این خودداری ممکن است صیانت از قانون اساسی باشد.

ضمانت تکالیف رئیس‌جمهور به شرحی که گذشت، در وهله نخست، سوگندی است که او طبق اصل ۱۲۱ یاد کرده و به‌موجب آن متعهد شده است که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی باشد. مفاد سوگند رئیس‌جمهور در خصوص صیانت از قانون اساسی بسیار کلی است و می‌توان آن را ناظر بر تمام وظایف و صلاحیت‌های رئیس‌جمهور دانست.

در وهله دوم، شورای نگهبان که مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی است و خود به اعتباری وظیفه مهم پاسداری از قانون اساسی را برعهده دارد، در مواردی تلقی یادشده را درباره مسئولیت رئیس‌جمهور و انتظار اقدامات مؤثر را از سوی او برای جلوگیری از نقض قانون اساسی حتی در خصوص قوه قضائیه و مقننه ابراز داشته است که برای مثال و برای روشن شدن موضوع به یک نمونه اشاره می‌کنیم. در تاریخ ۱۰ شهریور ۱۳۶۲ شورای نگهبان لایحه قانونی تعزیرات را که مجلس شورای اسلامی تصویب کرده بود، به این دلیل که در تهیه لایحه یادشده بیشتر اعضای شورای عالی قضایی شرکت نداشتند، مغایر بند ۲ اصل ۱۵۷ قانون اساسی اعلام کرد. رئیس مجلس این ایراد را نپذیرفت و از شورای نگهبان خواست چنانچه در ماهیت امر اشکال شرعی و قانون اساسی وجود دارد، طی ده روز اعلام کند وگرنه مصوبه مجلس می‌تواند اجرا شود و چون شورای نگهبان بر نظر خود باقی بود، پس از انقضای ده روز، رئیس مجلس مصوبه مجلس را با این استدلال که شورای نگهبان در مهلت مقرر اظهارنظر نکرده است، برای امضای رئیس‌جمهور فرستاد و ایشان هم به همین تصور، آن را امضا کرد و مصوبه در تاریخ ۲۳ آبان ۱۳۶۲ با انتشار در روزنامه رسمی

اجرا شد. ولی شورای نگهبان طی نامه‌ای خطاب به رئیس مجلس این مصوبه را غیرقانونی اعلام کرد و عمل مجلس و امضا و اجرای مصوبه را موجب نقض اصول متعدد قانون اساسی دانست و رونوشت نامه خود را برای استحضار و اقدام لازم برای رئیس‌جمهور وقت فرستاد و درواقع از رئیس‌جمهور خواست به لحاظ مسئولیتی که نسبت به اجرای قانون اساسی دارد، از اجرای این مصوبه که موجب نقض قانون اساسی است، جلوگیری کند.

افزون بر این، شورای نگهبان به‌طور مستقیم در نامه مفصل دیگری به ریاست جمهوری، ایرادات لایحه تعزیرات و روند خلاف قانون اساسی آن را بیان کرد و در پایان نامه خطاب به رئیس‌جمهور اعلام داشت: «خواهشمند است از دستور مؤکد منع اجرای این لایحه، شورای نگهبان را مطلع فرمایید». این نوع تعبیرات و اعلام‌نظرها نشان می‌دهد که از نظر شورای نگهبان، رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی حق اقدام برای جلوگیری از روند مغایر و ناقض قانون اساسی را حتی در خصوص قوه قضائیه و قوه مقننه دارد. بر اساس همین نظر شورای نگهبان، رئیس‌جمهور طی نامه مورخ ۴ آذر ۱۳۶۲ به شورای عالی قضایی با توجه به نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایر بودن لایحه تعزیرات با قانون اساسی، به لحاظ رعایت نکردن بند ۲ اصل ۱۵۷ اعلام داشت: «دستور فرمایید: ۱- تا اطلاع بعدی از اجرای لایحه قانونی یادشده خودداری شود. ۲- چگونگی رعایت یا عدم رعایت بند ۲ اصل ۱۵۷ به اطلاع اینجانب برسد» (مهرپور، ۱۳۸۰، ج ۱، ص ۵۱-۵۰)

نمونه یادشده به‌خوبی نشان می‌دهد که از دیدگاه شورای نگهبان، وظیفه رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی طبق اصل ۱۱۳ کاملاً معنی‌دار، مهم و مؤثر بوده است و رئیس‌جمهور می‌تواند و باید اقدامات عملی لازم را در جلوگیری از نقض اصول قانون اساسی به‌عمل آورد.

۳.۲. نمایندگان مجلس شورای اسلامی

نمایندگان مجلس در دو مرحله از مراحل قانون‌گذاری، نقش مؤثر و سازنده‌ای دارند و از مسیر این دو نقش است که موضوع صیانت آنها از قانون اساسی مطرح می‌شود؛ نخست آنکه نمایندگان مجلس می‌توانند مقررات پیشنهادی خود را با عنوان «طرح» که حداقل ۱۵

نفر از نمایندگان امضا کنند، به مجلس پیشنهاد بدهند. اینکه محتوای طرح چه قواعد و ضوابطی را مقرر می‌دارد و بیان‌کننده چه احکامی است، به تشخیص و دیدگاه نمایندگان پیشنهاددهنده بستگی دارد. پس نمایندگان در این مرحله می‌توانند در مقام صیانت از قانون اساسی برآیند و در تنظیم طرح پیشنهادی و تعیین مفاد و محتوای آن دقت لازم را مبذول دارند تا موضوعی برخلاف قانون اساسی در طرح پیشنهادی نگنجد. همچنین در مواردی که اجرای برخی از اصول قانون اساسی نیازمند تصویب قوانین خاصی است (هاشم زاده هریسی، ۱۳۸۴، ص ۸۵-۸۴)، گاهی دیده می‌شود دولت یا قوه قضائیه در خصوص آنها لوایح قانونی و قضایی لازم تهیه نمی‌کند و به مجلس ارائه نمی‌دهد و این در عمل به توقف اجرای قانون اساسی منجر می‌شود. در این موارد تکلیف و مسئولیت نمایندگان دوچندان می‌شود، زیرا آنها باید با ارائه طرح‌های لازم زمینه اجرای قانون اساسی را فراهم کنند. در اینجا به یک نمونه آن اشاره می‌شود.

طبق اصل ۱۶۸ قانون اساسی، رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. این اصل قانون اساسی در زمینه جرائم سیاسی تاکنون اجرایی نشده و علت آن هم تصویب نکردن قانونی است که باید شرایط و اختیارات هیئت منصفه و نیز تعریف جرم سیاسی را بر اساس موازین اسلامی به‌گونه‌ای که در ادامه اصل یادشده آمده، تعیین کند (مهرپور، ۱۳۸۴، ص ۱۹۵-۸۹).

دوم آنکه وقتی طرح‌ها و لوایح پیشنهادی دولت و نمایندگان در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد، به‌موجب آیین‌نامه داخلی، موضوع در کمیسیون‌های تخصصی مجلس مورد بررسی دقیق کارشناسی نمایندگان قرار می‌گیرد. در این هنگام نمایندگان فرصت دارند تا با ارائه پیشنهادها و لوایح لازم در طی مذاکرات و همچنین در مقام موافقت یا مخالفت با طرح‌ها و لوایح به ایفای نقش اصلی خود در این زمینه بپردازند؛ یعنی همواره باید بر رعایت و صیانت از اصول و قواعد قانون اساسی توجه داشته باشند. مبنای قانونی این تکلیف نمایندگان در قانون اساسی به دو صورت آمده است.

اصل ۷۱ مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در

قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

اصل ۷۲ نیز مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد...».

ملاحظه می‌شود که در دو اصل پیش‌گفته، خطاب قانون اساسی دایر بر وضع نکردن قوانین مغایر قانون اساسی، متوجه مجلس شورای اسلامی بوده است، بنابراین نمایندگان مجلس به حکم منع یادشده وظیفه دارند تا از وضع قوانین مغایر بپرهیزند. دومین مبنای قانونی تکلیف نمایندگان به صیانت از قانون اساسی را می‌توان در متن سوگند جستجو کرد. نمایندگان به موجب این سوگند، متعهد می‌شوند که پاسدار حریم اسلام و نگهبان دستاوردهای انقلاب باشند و از قانون اساسی دفاع کنند.

ماده ۱۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس، این تکلیف و تعهد نمایندگان را به نحو شفاف و صحیح‌تری بیان کرده است: «اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی یا آیین‌نامه داخلی مجلس مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف پنج دقیقه به عمل آید...».

عبارات و ترتیبات قانونی یادشده، نمایندگان مجلس را در معرض تکلیف و مسئولیت سنگینی قرار داده است. آنها مکلف‌اند دقت و حساسیت لازم را به کار گیرند تا امری برخلاف قانون اساسی در مجلس اجرا نشود.

۴.۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام که در آغاز سال ۱۳۶۶ش برای حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان به فرمان حضرت امام (ره) پایه‌گذاری شد، در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ش در قالب اصل ۱۱۲ وارد قانون اساسی، و به این ترتیب به یک نهاد رسمی و قانونی تبدیل شد (ارسطا، ۱۳۸۱، ص ۳۷-۱۷). حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان و مشورت دادن به رهبری در حل معضلات نظام و تعیین سیاست‌های کلی نظام مهم‌ترین

کار مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

وظایف و کار ویژه مجمع تشخیص به شرح مزبور، مجمع را به طور عملی در عالی‌ترین سطح در تعامل با اصول قانون اساسی قرار می‌دهد. زمانی که مجمع در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان بر می‌آید یا زمانی که بنا به ارجاع رهبری به تعیین سیاست‌های کلی نظام یا حل معضلات نظام می‌پردازد، بیش از هر چیز اصول قانون اساسی را ارزیابی و به آن استناد می‌کند. به همین دلیل مجمع می‌تواند در ظاهر به نهاد ناقض قانون اساسی یا صیانت‌کننده از قانون اساسی تبدیل شود، زمانی که مجلس شورای اسلامی بنابه مصالح عالی کشور و بر اساس مقتضیات و ضروریات جامعه قانونی را به تصویب می‌رساند، اما شورای نگهبان مصوبه مجلس را با موازین شرع یا قانون اساسی مغایر می‌بیند و آن مصوبه را رد می‌کند. به عبارت دیگر، بین قانون اساسی یا موازین اسلامی از یک طرف، و مقتضیات و مصالح جامعه از طرف دیگر، نوعی تعارض در می‌گیرد. در چنین وضعیتی مجمع تشخیص مصلحت بنا به وظیفه ذاتی خود، مصلحت نظام را در نظر می‌گیرد. حال پرسش این است که آیا تشخیص مصلحت نظام به این معناست که اصول قانون اساسی نادیده گرفته شود؟ به عبارت دیگر آیا تشخیص و رعایت مصلحت نظام می‌تواند تا آنجا پیش رود که اصول و قواعد قانون اساسی نقض، یا به آن تجاوز شود؟ در پاسخ به این پرسش‌ها باید گفت که نادیده گرفتن اصل یا اصولی از قانون اساسی از سوی مجمع را به دو صورت می‌توان تصور کرد: در حالت نخست در اثر تغییر شرایط و مقتضیات جامعه برخی از اصول مصلحت خود را از دست بدهند یا اینکه با توجه به شرایط جدید نیاز به تدوین اصول جدید باشد. بدیهی است که این فرض فقط از طریق اصل ۱۷۲ و فرایند بازنگری در قانون اساسی امکان‌پذیر است. در حالت دوم، صحبت از آن است که اصلی یا اصولی به صورت موقتی نادیده گرفته شود (پیشین، ص ۹۲).

درواقع، فلسفه وجودی مجمع تشخیص مصلحت به همین دلیل بوده است؛ یعنی اینکه مجمع برای رعایت مصلحتی می‌تواند اصل یا اصولی از قانون اساسی را نادیده بگیرد. در این خصوص برای مثال، رئیس‌جمهور وقت که سمت ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز به عهده دارد، طی نامه‌ای در چند بند در سال ۱۳۷۲ش از شورای نگهبان پرسیده

است:

«... اگر تعارض بین مصوبات مجمع و قوانین عادی و اساسی و مقررات رسمی دیگر کشور به وجود آید تکلیف چیست؟ کدام یک حاکم‌اند؟...».

شورای نگهبان در پاسخ به پرسش پیش گفته اعلام کرده است: «در مقام تعارض نسبت به اصول قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ص ۲۳۳).

بر اساس این نظر تفسیری، مجمع فقط می‌تواند اصول مورد منازعه شورای نگهبان و مجلس را نادیده بگیرد؛ بنابراین حفظ نظام حقوقی کشور و اصول و مبانی، نهادها و سازوکارهای کلی و اساس جامعه اقتضا می‌کند که مجمع تشخیص مصلحت از تجاوز و تخطی نسبت به اصول قانون اساسی به شدت بپرهیزد و فقط در حد لزوم و ضرورت می‌تواند به صورت موردی و موقتی اصلی از قانون اساسی را نادیده بگیرد.

همچنین در خصوص کار ویژه دیگر مجمع تشخیص مصلحت نظام که ارائه نظر مشورتی به مقام رهبری در تعیین سیاست‌های کلان نظام است، بنابه تصریح سخنگوی محترم شورای نگهبان قانون اساسی، سیاست‌های کلان نظام در جایگاه سلسله‌مراتب قوانین در مرتبه پایین‌تر قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی قرار دارند (گرچه از ندریانی، ۱۳۸۸، ص ۲۹۳). برابر این نظریه شورای نگهبان، مجمع نمی‌تواند در تعیین سیاست‌های کلان نظام از اصول قانون اساسی سرپیچی کند، بلکه باید در مسیر حفظ اصول و صیانت از قانون اساسی حرکت کند.

مجمع تشخیص مصلحت نظام در کار ویژه و اصلی خود، یعنی حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان و ارائه مشورت به رهبری در مقام تعیین سیاست‌های کلی (بند ۱ اصل ۱۱۰) و حل معضلات نظام که به شیوه عادی حل‌شدنی نیست (بند ۸ اصل ۱۱۰)، نقش بسیار مؤثری در شکل گرفتن دیدگاه‌ها، استنباط‌ها و جهت‌گیری‌ها در خصوص اصول قانون اساسی داشته است. در نتیجه، موضوع صیانت تقنینی از قانون اساسی را بیش از هر چیز باید

در تفسیرها و دیدگاه‌های شورای نگهبان و راه‌حل‌ها و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام جستجو کرد. نهادهایی که بیشتر از هرجا و بنابر وظایف ذاتی خویش ارتباط و تعاملی گسترده با اصول قانون اساسی دارند.

۵.۲. دیوان عدالت اداری

در حالی که در بعضی کشورها کنترل مصوبات دو قوهٔ مقننه و مجریه به‌عهدهٔ یک نهاد گذاشته شده است، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچون کشور فرانسه کنترل مصوبات هریک از دو قوهٔ یادشده به ارگان‌های متفاوت واگذار شده است. از یک طرف، دیوان عدالت اداری به کنترل و مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و دیگر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از نظر مخالفت مدلول آنها با قانون عادی (قانون اساسی) یا خروج از صلاحیت و اختیارات مرجع مربوط می‌پردازد. از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز بررسی مطابقت قوانین عادی با احکام اسلام و قانون اساسی را برعهده دارد (مهرپور، ۱۳۸۹، ص ۴۷-۴۳).

یکی از برجسته‌ترین کارهای ذاتی دیوان عدالت اداری به‌موجب اصل ۱۷۳، نظارت بر حسن اجرای قوانین در سازمان‌های اداری است. دیوان در مقام ایفای وظایف و صلاحیت‌های قانونی خود وقتی در مقام رسیدگی به شکایات مختلف مردم نسبت به هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری، مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی قرار می‌گیرد، به‌طور طبیعی قوانین حاکم و به‌خصوص قانون اساسی را در دستور کار خود قرار می‌دهد و چه‌بسا به دلیل مغایرت اقدامات و تصمیمات یا آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین عادی و قانون اساسی، در صدد الغا یا ابطال آنها برمی‌آید. این موضوع روشن‌تر از پیش در مادهٔ ۸۰ و ۸۶ قانون جدید دیوان عدالت اداری بیان شده است. همچنین این قانون برخلاف قانون پیشین، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را از شمول قانون یادشده خارج ندانسته و از این بابت در صدد جبران کوتاهی قبلی قانون‌گذار بر آمده و در حذف محدودیت‌های قانونی حاکم بر صیانت تقنینی و قانون اساسی گام برداشته است که اقدام مثبتی به‌شمار می‌آید. هرچند باز هم به‌موجب بند ۳ مادهٔ ۱۲ قانون، رسیدگی به آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌های رئیس

قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی و غیره، از شمول این ماده و قانون خارج شده که به سهم خود تأثیر ناخوشایندی بر حوزه نظارتی و صیانت تقنینی دیوان گذاشته و محدودیتی را تحمیل کرده است. در هر صورت، دیوان عدالت اداری در مقام نظارت بر حسن اجرای قوانین همان نقشی را ایفا می‌کند که دیوان عالی کشور نسبت به آرای صادره از محاکم دادگستری انجام می‌دهد که در نوبه خود نقش مهمی در راستای صیانت و ضمانت اجرای قانون اساسی دارد.

۳. صیانت از قانون اساسی در عرصه اجرا

قانون اساسی کارکردهای اساسی و مهمی را برعهده دارد. این قانون بیان‌کننده صلاحیت و اختیارات تمام نهادها و مقامات حاکم است و اساسی‌ترین و مهم‌ترین مناسبات و سازوکارهای جاری در جامعه را مشخص می‌کند. پس روشن شدن اینکه این قانون در مقام اجرا چه سرنوشتی می‌یابد، بسیار مهم است. زمامداران پر قدرت و نهادهای عالی حکومت ممکن است در سایه قدرتی که دارند و نیز با توجیبهات و تأویلاتی که ارائه می‌دهند، در عمل به‌گونه‌ای دیگر با قانون اساسی تعامل داشته باشند. به عبارت دیگر، میل به تجاوز و تخطی از اصول و موازین قانون اساسی که گاه با مصلحت‌اندیشی و تأمین پاره‌ای منافع و مصالح همراه است، بسیار شایع می‌باشد. همین موضوع باعث شده است تا قوه مؤسس فقط به صیانت تقنینی بسنده نکند و به پاسداری از قانون اساسی در عرصه عمل و اجرا نیز توجه کند. عبارات پرطمطراق و پر جذبه قوانین اساسی زمانی ارزشمند بوده و مؤثر است که در عرصه عمل به‌درستی و به‌طور کامل به‌اجرا درآید، زیرا نقض قانون اساسی در بسیاری موارد به نقض حقوق شهروندی می‌انجامد (مهرپور، ۱۳۸۰، ص ۲۱-۲۰).

اگر نوین‌ترین نظام هم به‌منظور حمایت از حقوق شهروندی پیش‌بینی شده باشد، اما به‌درستی اجرا نشود، حقوق شهروندی نقض خواهد شد. یا اگر قانون اساسی بهترین ساختار توزیع و انتقال قدرت را پیش‌بینی کرده باشد، اما در عمل اجرایی نشود، مناسبات قدرت همواره بیمارگونه و پرتنش خواهند بود. این ضرورت‌ها و اقتضائات است که مسئله اجرایی قانون اساسی را در عرض و بلکه مهم‌تر از عرصه تقنین جلوه‌گر می‌کند.

۱.۳. مفهوم صیانت اجرایی

وقتی از صیانت اجرایی صحبت می‌کنیم، باید منظور خود را از آن به‌طور مشخص بیان کنیم. شاید معروف‌ترین و آشنا‌ترین تعبیر این است که اصول و قواعد قانون اساسی در مقام عمل و اجرا رعایت شود. این تعبیر تا اندازه‌ی زیادی کلی و گسترده است، زیرا عرصه‌ی عمل و اجرا تقریباً تمام امور و شئون کشور را دربر می‌گیرد؛ یعنی حوزه‌ی تقنین، قضا و اجرا در تمام سطوح عالی که همگی در عرصه‌ی عمل هستند. هرگاه نهادها و مقامات کشور در مقام انجام وظایف و اعمال صلاحیت‌های خود برآیند، موضوع رعایت قانون اساسی یا رعایت نکردن آن طرح می‌شود.

آنچه که ما از مفهوم صیانت اجرایی دنبال می‌کنیم، این است که چه مقامات و مراجعی در به‌عهده گرفتن این وظیفه‌ی خطیر و بسیار پر دامنه، ایفای نقش می‌کنند؟ آیا چنان‌که معروف و مشهود است، صیانت اجرایی از قانون اساسی به‌طور کامل برعهده‌ی رئیس‌جمهور است؟ آیا رئیس‌جمهور یگانه مقامی است که نسبت به تمام امور و شئون کشور اشراف داشته است و می‌تواند اجرای قانون اساسی را در تمامی ابعاد و سطوح تأمین کند؟ آیا مراجع و مقامات دیگر نیز در صیانت اجرای قانون اساسی نقشی دارند؟ به‌نظر می‌رسد قانون‌گذار قانون اساسی مسئولیت اصلی و مشخص شده‌ی اجرای قانون اساسی را برعهده‌ی رئیس‌جمهور گذاشته است؛ هرچند که برای دیگر مقامات و مراجع کشور نیز تکالیفی در این زمینه وجود دارد. به همین دلیل و از نظر گسترده بودن ابعاد صیانت اجرایی، با دو مفهوم عام و خاص از این موضوع روبرو هستیم که به بررسی آنها می‌پردازیم.

۲.۳. مفهوم عام

قانون اساسی میثاق ملی هر کشوری است که اساسی‌ترین و حیاتی‌ترین مسائل جامعه را نظم می‌بخشد. در این میثاق سخن از ساختار حکومت، تفکیک قوا، روابط قوا، منشأ حاکمیت، حقوق و آزادی‌های فردی به‌میان می‌آید. ملاحظه می‌شود که این قواعد تضمین‌کننده‌ی نظم، امنیت، آسایش عمومی، حقوق و آزادی‌های فردی است. پس چتر قانون اساسی بر بالای سر همگان برافراشته است. زمامداران و شهروندان همگی در سایه‌ی این چتر

به حیات جمعی و فردی خود ادامه می‌دهند. پرسش این است که آیا کسانی که در سایه قانون اساسی زندگی می‌کنند، می‌توانند نسبت به چند و چون قواعد آن بی‌تفاوت باشند؟ قوه مؤسس یا همان قانون‌گذار قانون اساسی، در کنار مردم که به‌عنوان ناظر همگانی صیانت اجرایی قانون اساسی نقش مهمی را به آن واگذار کرده، دیگر مراجع و مقامات قوای تأسیس‌شده را نیز برای صیانت اجرایی قانون اساسی، صلاحیت نظارت و کنترل سیاسی یکدیگر در نظر گرفته است؟ (معمدنژاد، ص ۹۹-۹۶). با تأملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نگاهی عمیق‌تر و وسیع‌تر به اصول آن کاملاً مشخص می‌شود که صیانت اجرایی قانون اساسی در گستره وسیع برعهده مقامات و نهادهای متعددی قرار گرفته و حتی نقش بارزی نیز به مردم واگذار شده است.

۱.۲.۳. مردم

نقش مردم در صیانت از قانون اساسی، به‌طور ضمنی و نهفته در مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف قرار دارد که قانون اساسی آن را متوجه مردم کرده است. وظیفه مردم جنبه حقوقی ندارد، بلکه این نقش عمدتاً جنبه اجتماعی و سیاسی دارد. نظارت ملت بر حسن اجرای قانون اساسی از آنجا ناشی می‌شود که این قانون مبین ارزش‌ها، آرمان‌ها و نهادهایی است که به تصویب خود ملت رسیده است و حداقل نظام آسایشی که مردم انتظار آن را دارند در گرو بقا و استحکام این قانون است، اما اینکه نظارت مردم از چه راه‌هایی عملی می‌شود و چه روش‌هایی در این خصوص وجود دارد، می‌توان به مفاد اصل ۸ قانون اساسی در خصوص امر به معروف و نهی از منکر، اصل ۱۴ در خصوص آزادی مطبوعات، اصل ۲۶ مبنی بر آزادی احزاب و تشکل‌ها، اصل ۲۷ تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، و بالاخره اصل ۶ و ۷ مبنی بر مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور اشاره کرد. مجموع این حقوق، زمینه نظارت مردم بر اجرای قانون اساسی را فراهم می‌آورد؛ بنابراین می‌تواند نقش بازدارنده و هدایت‌کننده چشمگیری در مسیر صیانت از قانون اساسی ایفا کنند (رستمی، ۱۳۸۷، ص ۱۹۹-۱۹۳).

۲.۲.۳. مقام معظم رهبری

در مقدمه قانون اساسی، مقام رهبری ضامن انحراف نیافتن سازمان‌های گوناگون از وظایف اصیل اسلامی خود است و همچنین به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی، رهبری نسبت به قوای سه‌گانه نظارت عالی‌ای دارد و این می‌تواند مبنای تدابیر و تصمیمات مهمی در مسیر اجرای قانون اساسی و صیانت از آن باشد. ولی تفسیر و تعبیر شفاف‌تر و عینی‌تر از نقش رهبری را می‌توان در بندهای اصل ۱۱۰ قانون اساسی جست. تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حل معضلات نظام، بخشی از صلاحیت‌ها و اختیارات مقام رهبری است که در این اصل آمده است. بنابراین پر واضح است که اعمال این صلاحیت‌ها چیزی جز به‌صحنه آوردن اصول و قواعد قانون اساسی نیست.

مقام رهبری در مقام اعمال صلاحیت‌های یادشده، می‌تواند به صورت ضمنی در مقام اجرای قانون اساسی برآید. پس چگونه می‌توان مقام رهبری را عالی‌ترین مقام رسمی کشور و صاحب ولایت امر و امامت امت دانست و اختیارات و صلاحیت‌های سنگینی را نیز از او انتظار داشت، اما در امر صیانت و پاسداری قانون اساسی که با اساس نظام و هستی و کیان ملک و ملت در ارتباط است، برای ایشان نقشی قائل نشد.

اگر از منظر حقوقی صرف نیز به موضوع نگریسته شود، نقش غیرمستقیم ولی بسیار مؤثر رهبری را در صیانت از قانون اساسی می‌توان در کارکردهای نهادهای تصمیم‌گیر، اجرایی و نظارتی به‌خوبی لمس کرد. شورای نگهبان، قوه قضائیه و قوه مجریه به شیوه‌های گوناگون مشروعیت خود را از مقام رهبری دریافت می‌کنند و نهادهایی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدا و سیما، نیروهای مسلح و غیره نیز به‌طور مستقیم زیر نظر رهبری کار می‌کنند. به این ترتیب، رهبری به صورت مستقیم و گاه به صورت غیرمستقیم نسبت به ارکان و مقامات عالی حکومت به‌نوعی اعمال نظارت می‌کند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۴-۲۲۳).

بدیهی است مقام رهبری در مقام اعمال این نظارت، دغدغه زیادی نسبت به اجرای

قانون اساسی خواهد داشت؛ قانونی که شالوده نظام، ارزش‌ها، آرمان‌ها و ساختارهای آن را تعیین کرده است.

۳.۲.۳. مجلس خبرگان رهبری

از آنجا که مقام رهبری به موجب قانون اساسی عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مطابق اصول متعدد آن، وظایف و اختیارات گسترده‌ای دارد که به بخش عمده‌ای از آنها در بحث پیشین اشاره شد. اما موضوعی که اینجا مطرح می‌شود، این است که اگر رهبری به وظایف و اختیارات خود عمل نکند یا از آنها سرپیچی کند، در این صورت صیانت اجرایی و تضمین قانون اساسی به چه سرنوشتی دچار خواهد شد؟

در این شرایط ابزار کنترل رهبری که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، دو گونه است: «ابزار درونی» و «ابزار بیرونی». ابزار کنترل درونی، همان تقوا و عدالت و صیانت نفس برای رهبری است، اما از جمله ابزار کنترل بیرونی، خبرگان رهبری است که در اصل ۱۱۱ قانون اساسی چنین آمده است: «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار می‌شود...». البته خبرگان رهبری درباره صفات و ویژگی‌های رهبری، همان‌گونه که حدوثاً نظر می‌دهند، بقائاً نیز گواهی می‌دهند که این صفات و ویژگی‌ها در رهبری تداوم دارد و هست.

بنابراین اگر رهبری ویژگی‌های لازم برای اداره کشور را نداشته باشد، از لحاظ نظام قانونی و قانون اساسی، این وظیفه مجلس خبرگان رهبری است که پیگیری‌های قانونی لازم را انجام دهد. خبرگان رهبری به موجب اصل ۱۰۸ قانون اساسی و بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری، برای نظارت بر اجرای اصل ۱۱۱ دارای سازوکارهای مناسب و قانونی است. از جمله این سازوکارها وجود هیئت تحقیق و بررسی مرکز خبرگان رهبری است که با عنوان «کمیسیون بررسی»، اقدامات و مکاتبات لازم را انجام داده، رهبری نیز پاسخ‌های لازم را ارائه می‌دهند (کعبی، ۱۳۸۴، ص ۶۰-۵۹).

به این ترتیب، در خصوص نظارت خبرگان رهبری بر عملکرد رهبری و دستگاه‌های که

زیر نظر مستقیم ایشان هستند، تردیدی نیست. چون نظارتی که پرسش، تذکر، تحقیق، اخطار یا حتی تشخیص عزل از لوازم آن بوده و دست مجلس خبرگان رهبری در این زمینه باز است، می‌تواند نتیجه‌بخش باشد. اما افزون بر این مسائل، مباحث دیگری نیز در این زمینه مطرح شده است که نقش خبرگان رهبری را در صیانت تقنینی و اجرایی قانون اساسی، تضعیف و کم‌رنگ می‌کند. برای نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد:

به‌موجب اصل ۱۰۸ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به‌وسیله فقها اولیه شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»

این اصل تعیین تعداد و شرایط اعضای خبرگان رهبری، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آن را برای نخستین دوره برعهده فقهای اولیه شورای نگهبان گذاشته است که باید به تصویب نهایی رهبری انقلاب نیز برسد. ولی پس از اولین دوره، هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و نیز تصویب دیگر مقررات مربوط به وظایف خبرگان را در صلاحیت خود مجلس خبرگان رهبری دانسته است. در همین راستا مجلس خبرگان رهبری نیز تاکنون مقررات گوناگونی را در زمینه اجرای وظایف خود به تصویب رسانده است. اما در خصوص ماهیت این مصوبات، همان‌طور که اشاره شد، موضوع به سال ۱۳۶۲ش بازمی‌گردد که مقام معظم رهبری در آن هنگام در سمت ریاست جمهوری کشور بودند و به همین دلیل مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده داشتند. ایشان از شورای نگهبان درباره ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان رهبری استعلام کردند و شورای نگهبان هم پاسخ دادند. به دلیل اهمیت و مرتبط بودن این پرسش و پاسخ با موضوع بحث این مقاله، به هر دو نامه اشاره می‌کنیم.

استعلام شماره ۱/۷۳۴۶ مورخ ۵ مرداد ۱۳۶۲ رئیس جمهوری اسلامی ایران

شورای محترم نگهبان قانون اساسی

خواهشمند است نظر آن شورا نسبت به موافقت یا مخالفت ماده ۱۸ از مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی را اعلام فرمایید.

نظریه شماره ۹۳۲۶ مورخ ۱۲ مرداد ۱۳۶۲ شورای نگهبان:

مقام محترم ریاست جمهوری اسلامی ایران

عطف به نامه شماره ۱/۷۳۴۶ مورخ ۱۳۶۲/۵/۵؛

موضوع در جلسه شورای نگهبان مطرح شد و درباره آن بحث و بررسی صورت گرفت و نظر شورا به این شرح اعلام می‌شود: «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست ولی علی‌الاصول که همه نهادها رعایت قانون اساسی را می‌نمایند ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان به اصل ۱۱۱ قانون اساسی ارتباط ندارد و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده این اصل و اصول دیگر قانون اساسی اعتبار قانونی ندارد» (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴-۱۵۳).

از طرح این پرسش و نظریه‌ای که شورای نگهبان ارائه داده است، برداشت‌های بسیاری می‌توان کرد. اولاً معلوم می‌شود در برخی از مصوبات مجلس خبرگان رهبری مواردی وجود دارد که باعث شده رئیس‌جمهور کشور که به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی مسئول اجرای آن شناخته شده است، برای جلوگیری از نقض قانون اساسی، از شورای نگهبان در خصوص موافقت یا مخالفت مصوبه خبرگان رهبری با قانون اساسی طرح پرسش نماید تا تکلیف مصوبه یادشده و موارد شبیه آن که ممکن است در آینده به تصویب برسد، مشخص شود.

وقتی قانون اساسی در اصل ۱۰۸ مصوبات خبرگان را با عبارت «قانون و مقررات» عنوان می‌کند، و از طرف دیگر این قواعد و ضوابط که به دلیل گسترده بودن وظایف و اختیارات حوزه رهبری، ممکن است بسیار متنوع باشد و در هر دوره مجلس خبرگان نیز امکان دارد تجدیدنظر یا حذف و اصلاح شود، بنابراین آیا نباید نسبت مطابقت چنین قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور با قانون اساسی سنجیده شود؟ اگر تشخیص موافقت یا مخالفت

این مصوبات با قانون اساسی با شورای نگهبان نیست، پس کدام نهاد صلاحیت این مسئولیت را برعهده دارد؟ آیا صرف اعلام اینکه مصوبات مجلس خبرگان رهبری خارج از محدوده اصول قانون اساسی اعتبار ندارد، تضمین کافی برای صیانت از قانون اساسی در حوزه عملکرد اجرایی و تصویب قوانین و مقررات مجلس خبرگان ارائه می‌کند؟ به این ترتیب ملاحظه می‌شود مجلس خبرگان رهبری خود وظایف مهمی در نظارت بر عملکرد رهبری و دستگاه‌های زیرمجموعه ایشان از بابت رعایت قانون اساسی برعهده دارد، اما مصوبات آن که جزء قوانین و مقررات لازم‌الاجرا شمرده می‌شود، خارج از نظارت و کنترل مرجع صیانت از قانون اساسی، یعنی شورای نگهبان قرار دارد. همچنین مصوبات مجلس خبرگان رهبری حتی از شمول نظارت قانون دیوان عدالت اداری (تطبیق مصوبات آن با قانون اساسی) به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام خارج است و وجود این محدودیت‌ها و اختیارات ناکافی در قوانین کشور به نوبه خود باعث تضعیف صیانت از قانون اساسی شده است.

۴.۲.۳. مجلس شورای اسلامی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مجلس دو وظیفه اصلی پیش‌بینی شده است: قانون‌گذاری و نظارت. قانون‌گذاری وظیفه ذاتی و فلسفه وجودی مجلس است. در تمام کشورها پارلمان چنین وظیفه‌ای دارد، اما در کنار قانون‌گذاری وظیفه اساسی و بسیار مهم دیگری نیز برعهده مجلس گذاشته شده است که نظارت نام دارد.

نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی باعث می‌شود که به شیوه‌های گوناگون نسبت به امور کشور اعمال نظارت کند و از این راه جلوی انحراف‌ها و کج‌روی‌ها، بی‌قانونی‌ها و تعدیلات را بگیرد. ولی پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که مجلس به موجب قانون اساسی چه نظارت و کنترلی می‌تواند داشته باشد؟ در این خصوص باید گفت وظایف نظارتی مجلس در قانون اساسی به گونه‌ای تدارک دیده شده است که همه جای آن می‌توان مبنای نظارت را پاسداری و صیانت از قانون اساسی و حفظ اصول و قواعد قانون اساسی دانست.

اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را به مجلس داده است؛ اصول ۷۷ تا ۸۳ نظارت مجلس نسبت به حوزه وسیعی از تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور کشور همچون انعقاد عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی، تغییر در خطوط مرزی، برقراری محدودیت‌های ضروری، گرفتن و دادن وام، استخدام کارشناسان خارجی، انتقال اموال و بناهای دولتی را با نظارت و تصویب مجلس امکان‌پذیر دانسته است. نمایندگان مجلس حق پرسش از وزرا و رئیس‌جمهور را دارند (اصل ۸۸)، نمایندگان می‌توانند وزرا یا رئیس‌جمهور را استیضاح کنند و از این راه زمینه برکناری آنها را فراهم سازند (اصل ۸۹)، و مهم‌تر از همه به‌موجب اصل ۹۰ قانون اساسی، مجلس صلاحیت آن را دارد که به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه و یا قوه قضائیه رسیدگی کند.

ملاحظه می‌شود که نقش نظارتی مجلس تا چه اندازه گسترده و مؤثر است. مجلس با به‌کارگیری ابزارها و روش‌های نظارتی متعددی که در اختیار دارد (به شرحی که گذشت)، می‌تواند بر اعمال زمامداری و سیر امور در بیشتر حوزه‌ها نظارت کند. بدیهی است که انگیزه و محرک این نظارت در بسیاری موارد ممکن است صیانت از اصول و قواعد قانون اساسی باشد.

۳.۳. مفهوم خاص

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هرگاه صحبت از صیانت اجرایی قانون اساسی به‌میان می‌آید، بلافاصله ذهن‌ها متوجه نقش رئیس‌جمهور و مسئولیتی که ایشان در این زمینه دارند، معطوف می‌شود. در مباحث حقوقی و سیاسی از نقش و تأثیرگذاری دیگر مقامات و ارکان نظام نیز در خصوص صیانت اجرایی قانون اساسی فقط در حد کلیات بحث می‌شود، ولی وقتی سخن از نقش رئیس‌جمهور است، استدلال‌های و دقت‌های حقوقی به‌میان می‌آید، چراکه رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است و این دیدگاه و نگرش ریشه در خود قانون اساسی دارد. همان‌طور که پیش از این درباره نقش دیگر مقامات و ارگان‌ها در صیانت اجرایی قانون اساسی گفتیم، که نقش آنها به‌صورت ضمنی و تلویحی و در مفهوم عام و کلی در قانون اساسی بیان شده است، درحالی که نقش رئیس‌جمهور در

اصل ۱۱۳ با عبارات صریح و روشن و با اهمیت و جایگاه بسیار بالایی عنوان شده است؛ به همین دلیل در اینجا ابعاد گوناگون نقش رئیس‌جمهور در صیانت اجرایی قانون اساسی بررسی خواهد شد.

۱.۳.۳. نقش رئیس‌جمهور در صیانت اجرایی قانون اساسی

از مهم‌ترین، سنگین‌ترین و پردامنه‌ترین وظایف رئیس‌جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی است که در عین اینکه همه وظایف وی را دربر می‌گیرد، وی می‌تواند از شیوه‌های گوناگون و با هماهنگی ساختن اقدامات وزیران و اتخاذ تدابیر لازم و تسلیم لوایح قانونی مناسب به مجلس و تصویب آیین‌نامه‌ها و نصب و عزل‌هایی که در حوزه کاری اوست و با ارتباطی که با مقام رهبری و شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه دارد، نبض قانون اساسی را در اختیار بگیرد و این مسئولیت عظیم را با استفاده از همه امکانات کشور به‌انجام رساند.

نظام حکومتی که بر مبنای قانون اساسی پذیرفته شده و ملت آن را تشکیل داده است، به‌طور طبیعی باید در راستای حفظ و حراست از قانون اساسی و اجرای مقررات آن همت گمارد. قانون اساسی ممکن است از یک سو با تصویب قوانین عادی یا دستورات و مقررات لازم‌الاجرای دولتی، و از سوی دیگر با نقض عملی مقررات آن، مانند کوتاهی در فراهم کردن زمینه اجرایی آن، مورد تجاوز قرار بگیرد. در متن قانون اساسی بسیاری از کشورها، با تمهیداتی که در هر حوزه اندیشیده شده است، سازوکارهایی را طراحی کرده‌اند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه اول، چنان که گفته شد، به‌عهده شورای نگهبان است. اما وظیفه دوم، یعنی مراقبت و صیانت اجرایی قانون اساسی و معطل و متروک نماندن هیچ‌یک از اصول آن و جلوگیری از تجاوز و نقض عملی آنها برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است. البته برای اجرای تمام اصول قانون اساسی، لازم است تمهیداتی صورت پذیرد تا همه قوای حاکم کشور، یعنی قوای مجریه، قضائیه و مقننه، موظف به انجام اقداماتی شوند تا صیانت و اجرای قانون اساسی کاملاً امکان‌پذیر گردد (مهرپور، ۱۳۸۰، ص ۲۱-۲۰).

اجرای بسیاری از اصول قانون اساسی موقوف به تصویب قانون عادی و آیین‌نامه‌های

اجرائی است که باید با هماهنگی قوه مجریه و قضائیه از نظر تهیه لوایح، و قوه مقننه از لحاظ تضمین و تصویب لوایح و طرح‌ها صورت بگیرد. جلوگیری از تجاوز به اصول قانون اساسی و نقض آنها نیز عمده‌تاً با حسن انجام وظیفه قوه قضائیه، به‌خصوص در رسیدگی به تخلفات و سوءاستفاده‌ها و فعالیت‌های بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری و اقدامات نظارتی مجلس شورای اسلامی به شیوه‌های تذکر و پرسش، استیضاح وزیران یا رسیدگی به شکایات طبق اصل ۹۰ قانون اساسی و یا تحقق و تفحص طبق اصل ۷۶ باید تأمین شود (مهرپور، ۱۳۸۰، ج ۱، ص ۴۶).

اما قانون اساسی فراتر از این اقدامات و تمهیدات، رئیس‌جمهور را نه فقط به‌عنوان رئیس قوه مجریه، بلکه به‌عنوان بالاترین مقام رسمی کشور بعد از مقام رهبری مسئول اجرای قانون اساسی دانسته است. ولی مسئله‌ای که همواره مطرح می‌شود، بحث حدود این مسئولیت و نحوه عملکرد وی است که چگونه باید باشد؟

در این خصوص یکی از صاحب‌نظران حقوقی معتقد است: رئیس‌جمهور به‌عنوان بالاترین مقام کشور پس از رهبری، می‌تواند، بلکه موظف است همه توان و نفوذ خود را برای اجرای قانون اساسی و نیز جلوگیری از نقض آن در هریک از قوای سه‌گانه به کار گیرد و اقدامات لازم را در این خصوص انجام دهد. انجام این وظیفه در خصوص قوای دیگر، تداخل قوه مجریه در قوای دیگر و منافی با اصل تفکیک قوا شمرده نمی‌شود؛ چراکه قانون اساسی این مسئولیت و وظیفه را به‌عنوان رئیس‌جمهور، بلکه به‌عنوان بالاترین مقام رسمی کشور پس از رهبری برعهده رئیس‌جمهور گذاشته است. اصل ۱۱۳ قانون اساسی دو شأن برای رئیس‌جمهور در عرض هم قائل شده که عبارت است از: بالاترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، و ریاست قوه مجریه. رئیس‌جمهور در مقام ریاست قوه مجریه در عرض رؤسای قوای دیگر قرار دارد و هریک از قوا بر اساس استقلال و تفکیک قوای نسبی، وظایف خود را انجام می‌دهند و نباید در وظایف یکدیگر دخالت داشته باشند. اما در شأن بالاترین مقام رسمی کشور بعد از مقام رهبری، رئیس‌جمهور در کار دو قوه دیگر نظارت دارد که از اصول قانون اساسی تخطی نکند. شاید بتوان گفت از این حیث رئیس‌جمهوری درجه نازلی از رهبری است. بر طبق اصل ۱۱۳، رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری، بالاترین مقام

رسمی کشور و از همین رو، مسئولیت و اختیاری بالاتر از رؤسای دو قوه دیگر دارد که تبلور آن در مسئولیت اجرای قانون اساسی دیده می‌شود و به این ترتیب، اصل ۱۱۳ قانون اساسی می‌تواند معنادار باشد (پیشین، ص ۴۷).

البته با توجه به رویه فعلی و دیدگاه‌های تفسیری جدیدی که شورای نگهبان که از اصل ۱۱۳ قانون اساسی ارائه داده است، مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور با برداشت یادشده و همچنین به معنای اعمال نوعی نظارت اطلاعی و انضباطی که در قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت ریاست جمهوری اسلامی ایران آمده، با موانع و محدودیت‌هایی همراه شده است. بنابراین شاید به لحاظ حقوقی و جامعه‌شناسی چنین وظیفه و اختیاری برای رئیس‌جمهور ضروری به نظر می‌رسد، ولی بدون اشکال هم نیست.

۲.۳.۳. مبانی حقوقی مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی

در این قسمت نخستین پرسش اساسی که مطرح می‌شود این است که بر اساس چه متن و استنادی مسئولیت اجرای قانون اساسی برعهده رئیس‌جمهور قرار گرفته است؟ در مقام پاسخگویی به این پرسش، ابتدا باید اصول قانون اساسی و سپس تفاسیری که شورای نگهبان از اصول مربوطه به عمل آورده است و در نهایت قوانین عادی را بررسی کرد تا مبنای چنین مسئولیتی را یافت.

الف) مسئولیت رئیس‌جمهور در قانون اساسی

همان‌طور که در مباحث پیشین اشاره شد، مهم‌ترین اصل قانون اساسی که مسئولیت رئیس‌جمهور را در اجرای قانون اساسی بیان می‌کند، اصل ۱۱۳ است: «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده دارد». این اصل با قائل شدن بالاترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری برای رئیس‌جمهور، دو وظیفه و مسئولیت را پیش‌بینی کرده است: یکی ریاست قوه مجریه جز در اموری که به‌طور مستقیم به رهبری واگذار شده که در اصول مختلف، از جمله اصل ۶۰ و ۱۳۴، به آن اشاره شده است؛ دیگری مسئولیت اجرای قانون اساسی چنان‌که قبلاً هم گفته شد، به اعتبار داشتن شأن و

موقعیت بالاترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری که باید اقدامات و تمهیدات لازم را در راستای اجرای اصول قانون اساسی و جلوگیری از نقض آنها در هر سه قوه حاکم کشور (قوه مجریه، مقننه و قضائیه) به انجام رساند.

به طوری که ملاحظه می شود، «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به طور عام و مطلق بر عهده رئیس جمهور است؛ چون فرض بر این است که قانون گذار، به خصوص قانون گذار قانون اساسی، کار عبث و لغو انجام نمی دهد. بنابراین وجود این مسئولیت را برای رئیس جمهور محرز می داند و رئیس جمهور باید این وظیفه خطیر را به انجام رساند.

سپردن مسئولیت اجرای قانون اساسی به رئیس جمهور از منظر تطبیقی نیز متأثر از ماده ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه است. این اصل مقرر می دارد: «رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد. وی با داوری خویش عملکرد قانونمندی قوای عمومی و همچنین استمرار حکومت را تضمین می کند. رئیس جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی، و رعایت معاهدات است». از آنجا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به خصوص پیش نویس اولیه آن، تا حد زیادی ملهم و برگرفته از قانون اساسی فرانسه مصوب سال ۱۹۵۸م است، لذا پیش نویس اصل ۱۱۳ قانون اساسی نیز با چنین و حال و هوایی تهیه شده بود. اما آنچه که از مجلس خبرگان قانون اساسی بیرون آمد، حذف بسیاری از اختیارات رئیس جمهوری و بقای مسئولیت او در اجرای قانون اساسی بود (پیشین، ص ۵۵-۵۴).

مبنای دیگری که از قانون اساسی می توان دریافت، اصل ۱۲۱ قانون اساسی است. مطابق این اصل، در سوگند رئیس جمهوری عباراتی با عنوان: «... سوگند یاد می کنم که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم... از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته حمایت کنم...»، با توجه به اینکه مذهب رسمی کشور و ساختار و چارچوب نظام جمهوری اسلامی در قانون اساسی تبیین شده، بدیهی است که پاسداری از قانون اساسی به صورت غیرمستقیم، پاسداری از مذهب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی ایران نیز می باشد. همچنین پر واضح است که مفاد سوگند رئیس جمهور تکلیف سنگین و دشواری را بر عهده او می گذارد؛ چنان که هرگونه

کوتاهی و تخطی نسبت به مفاد سوگند حتی او را در معرض مسئولیت‌های قانونی و سیاسی قرار می‌دهد. قانون اساسی در این دو اصل (۱۱۳ و ۱۲۱) با دو تعبیر متفاوت، مسئولیت واحدی را برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی کرده است و آن «نظارت» بر اعمال مجریان قانون اساسی از حیث اجرای صحیح قانون و نقض نکردن آن است. به بیان دیگر، عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به معنای «مسئولیت نظارت بر اجرای قانون اساسی» خواهد بود و این همان است که رئیس‌جمهور به آن سوگند خورده است و خود را در اصل ۱۲۱ پاسدار قانون اساسی می‌داند. افزون بر «پاسداری از قانون اساسی»، وی موظف خواهد بود از «حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است»، حمایت کند. حقوق شناخته‌شده برای ملت در قانون اساسی، افزون بر فصل سوم قانون اساسی با عنوان «حقوق ملت»، شامل حقوق دیگر ملت مقرر در قانون اساسی خواهد بود. به بیان دیگر، به پیوست سوگند رئیس‌جمهور، حقوقی است برای ملت که در قانون اساسی آمده و رئیس‌جمهور برای پاسداری و اجرای آن وظیفه دارد و سوگند خورده است. البته نمی‌توان سوگند رئیس‌جمهور را بدون مابه‌ازا و فقط صوری و عاری از هر گونه ضمانت اجرایی دانست (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۲۸-۲۷).

مبنای دیگری که در قانون اساسی در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور دریافت می‌شود، اصل ۱۲۲ قانون اساسی است که مقرر کرده است: «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به‌عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس و مجلس شورای اسلامی مسئول است». به این ترتیب، اگر رئیس‌جمهور از مفاد اصل ۱۱۳ و مفاد سوگندی که یاد کرده است تخطی کند، به شرح اصل پیش‌گفته باید در برابر ملت، رهبر و مجلس پاسخگو باشد.

ب) مسئولیت رئیس‌جمهور در تفاسیر شورای نگهبان

یکی از منابع بسیار مهم در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور، تفاسیری است که شورای نگهبان به‌عنوان مرجع رسمی به‌موجب اصل (۹۸) قانون اساسی، از اصول آن ارائه داده است. اصل ۱۱۳ قانون اساسی از جمله اصولی است که با ابهام‌هایی روبرو شده و شورای

نگهبان آن را تفسیر کرده است. در تفاسیر متعدد شورای نگهبان تفاوت‌هایی می‌توان دید که به‌مرور، قلمرو اعمال مسئولیت رئیس‌جمهور را محدودتر کرده است و شاید به تعبیر بعضی از صاحب‌نظران علت این مسئله به بازنگری در اصول قانون اساسی سال ۱۳۶۸ ش برمی‌گردد، ولی باوجود تغییرات یادشده در این اصل، باز هم قانون‌گذار قانون اساسی بر مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی تأکید کرده است؛ به‌طوری که در تفاسیر سال‌های اوایل انقلاب حتی بر مسئولیت رئیس‌جمهور در انجام اقدامات مؤثر برای پیشگیری از نقض قانون اساسی در خصوص قوه قضائیه و قوه مقننه به‌صراحت ابراز نظر شده است. در اینجا به چند نمونه از آن اشاره می‌شود:

در تاریخ ۱۲ آذر ۱۳۵۹، شورای عالی قضایی نسبت به اخطاری که رئیس‌جمهور به آن شورا داده بود، نامه‌ای به شورای نگهبان فرستاد. در آن نامه به اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یعنی نظارت بر حسن اجرای قوانین از سوی قوه قضائیه، اشاره شده بود و آن را در تعارض با اصل ۱۱۳ می‌دانستند. شورای نگهبان در تفسیری کوتاه به عمل رئیس‌جمهور صحه گذاشت. نظر شورای نگهبان عبارت بود از: «رئیس‌جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر دارد و منافاتی با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد».

همچنین در تاریخ ۱۰ شهریور ۱۳۶۲، شورای نگهبان لایحه قانونی تعزیرات را که مجلس شورای اسلامی تصویب کرده بود، به این دلیل که بیشتر اعضای شورای عالی قضایی در تهیه و تصویب این لایحه شرکت نداشتند، مغایر بند ۲ اصل ۱۵۷ قانون اساسی اعلام کرد. رئیس مجلس بدون اعتنا به این امر و پس از گذشت ده روز، با این استدلال که شورا در مهلت مقرر اظهارنظر نکرده است، آن را برای امضا به ریاست جمهوری ارسال کرد و مصوبه اجرا شد. شورای نگهبان این مصوبه را غیرقانونی دانست و در راستای اصل ۱۱۳ قانون اساسی از رئیس‌جمهور خواست که از اجرای آن جلوگیری کند. رئیس‌جمهور نیز دستور توقف اجرای لایحه را صادر کرد. این تعبیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۳ در این قضیه بیانگر زاویه گسترده از اصل یادشده و حتی جلوگیری از روند مغایر قانون اساسی در خصوص قوه قضائیه و قوه مقننه است (مهرپور، ۱۳۸۰، ج ۱، ص ۵۲-۵۱).

نظریه بعدی شورای نگهبان قانون اساسی درباره اصل ۱۱۳ در تاریخ ۱ بهمن ۱۳۶۰ به هنگام پرسش رئیس‌جمهور وقت مبنی بر تأسیس واحد بازرسی برای نظارت بر اجرای قانون اساسی در قوه قضائیه و مجریه با توجه به اصل ۱۱۳ قانون اساسی ارائه شد (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶، ص ۱۶۳):

رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران دامت برکاته

موضوع در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح و بررسی شد، نظر اکثریت به این شرح اعلام می‌شود:

«آنچه از اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ در رابطه با اصول متعدد و مکرر قانون اساسی استفاده می‌شود، رئیس‌جمهور پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی 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 برعهده دارد، در رابطه با این وظایف و مسئولیت‌ها می‌تواند از مقامات مسئول اجرایی و قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و مقامات مذکور موظف‌اند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند، بدیهی است رئیس‌جمهوری 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». دبیر شورای نگهبان

البته باید این مطلب را بیفزاییم، شورای نگهبان در تفاسیر بعدی خود که از اصل ۱۱۳ قانون اساسی به عمل آورد، حوزه اعمال این اصل را کمی محدودتر کرده و مسئولیت رئیس‌جمهور را فقط مربوط به «اجرای اصول قانون اساسی» دانسته است. نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۴۵۹ مورخ ۲ اسفند ۱۳۷۵ مقرر می‌دارد: «اصل ۱۱۳ مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی اجرا نشده باشد یا متوقف شده باشد. در اینجا وظیفه ریاست‌جمهور است که از مقامات مسئول بخواهد آن اصل را اعمال کند» (مهرپور، ۱۳۸۱، ص ۴۸۸).

همچنین دبیر شورای نگهبان در نامه شماره ۸۰/۱۴۲۶۷ مورخ ۲۲ مهر ۱۳۸۰، خطاب به رئیس قوه قضائیه در خصوص اصل ۱۱۳ قانون اساسی اظهار می‌دارد: «اجرای قانون اساسی، اجرا و احیا و معطل نماندن و شکل‌گیری اجرایی قوانین را می‌رساند. مفاد اصل ۱۱۳ به معنای پیگیری اجرا و احیای اصول قانون اساسی است و رئیس قوه مجریه موظف است وظایف مربوط به آن را مستقیماً اجرا کند و در رابطه با دیگر قوا و نهادها مانند رهبری، مجلس، قوه قضائیه و نظایر آنها باید شرایط و مقدمات لازم را جهت اجرا و احیای آن قوانین که در اختیار او می‌باشد مهیا کرده و در صورت عدم اجرا تذکر دهد. مفهوم نظارت را لازمه مسئولیت اجرایی قانون دانستن، غفلت است. معمولاً در قوانین، دستگاه ناظر از دستگاه مجری جداست و وظیفه نظارت ماهیتاً وظیفه‌ای قضایی است که در مقابل اجرا قرار می‌گیرد و نه تنها لازمه آن نبوده بلکه با آن تقابل دارد» (پیشین).

همچنین نظر شورای نگهبان در آخرین تفسیری که از اصل ۱۱۳ در پاسخ به درخواست آقای دکتر کدخدائی، از اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان، طی نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۳ تاریخ ۱۲ تیر ۱۳۹۱ انجام داده است، اعلام می‌دارد:

۱. استفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.
۲. مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به‌عهده 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 به‌موجب قانون اساسی رئیس‌جمهور حق نظارت و مسئولیت اجرا ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد. دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی در خصوص آخرین نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۳، که با دو نظریه پیشین تفاوت‌هایی نیز دارد، نکاتی چند درخور توجه است:

در بند اول پاسخ شورای نگهبان، باوجود مشخص نکردن منظور شورا از کلمه «نظارت»، بسنده کردن به عبارت بسیار کلی «مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی ...» و بیان نکردن دلیل، آمده است. «مسئولیت اجرا امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است». ظاهر این نظر با نظر قبلی شورا در تفسیر از این اصل مبنی بر اینکه «چنانچه رئیس‌جمهور جریانی را مخالف قانون اساسی تشخیص داد می‌تواند اقدامات لازم را انجام دهد»، متفاوت است. افزون بر آنکه بند اول این نظریه تفسیری، باوجود پرسش از معنای «مسئولیت اجرای قانون اساسی» فقط به ارائه یک تعریف سلبی اکتفا، و از ادامه یک تعریف ایجابی از اصل خودداری کرده است.

همچنین شورا با تفاسیر اخیر خود از حدود اختیارات رئیس‌جمهور در ایفای مسئولیت اجرای قانون اساسی، حتی نسبت به آن حدی از نظارت که قبلاً برای وی در تفسیرهای قبلی و قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران قائل شده بود، فاصله گرفته و اختیارات وی را بسیار محدود کرده و در عمل دست رئیس‌جمهور را در خصوص نقض قانون اساسی در نهادهای یادشده بسته و مرجع و مقام دیگری غیر از رئیس‌جمهور نیز مشخص نشده است. به این ترتیب، ملاحظه می‌شود سازوکار صیانت اجرایی قانون اساسی، یعنی حدود اختیارات رئیس‌جمهور در مسئولیت اجرای قانون اساسی، در جایگاه مطلوب و کارآمدی تثبیت نمی‌شود. به بیان دیگر، نامتوازن بودن اختیارات و مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی ظهور و بروز بیشتری پیدا می‌کند و مسئولان دلسوز و چاره‌ساز نظام باید برای این مسئله تدبیری بیندیشند.

ج) مسئولیت رئیس‌جمهور در قانون عادی

منبع دیگری که مسئولیت رئیس‌جمهور را در اجرای قانون اساسی با شرح و تفصیل بیان کرده و ابعاد و روش‌های آن را مشخص ساخته است، قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب آبان ماه ۱۳۶۵ است. فصل دوم این قانون با عنوان مسئولیت‌های رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی، چهار ماده (۱۳ تا ۱۶) را به این موضوع اختصاص داده و ضمن تأکید بر وظیفه پاسداری از قانون

اساسی در عمل و اجرا، برای رئیس‌جمهوری تا حدودی راهکارهای عملی را نیز بیان کرده است. اینک عین مواد قانون را در این بخش بیان کرده، به شرح و تحلیل آنها خواهیم پرداخت.

ماده ۱۳: «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی است».

ماده ۱۴: «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف 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 شود، مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً با ذکر دلیل به اطلاع رئیس‌جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس‌جمهور توقف یا عدم اجرا ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست‌وزیر و وزرا باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد».

ماده ۱۵: «به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را دارد».

ماده ۱۶: «رئیس‌جمهور می‌تواند 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» (مجموعه قوانین، ۱۳۶۵، ص ۳۹۷).

چنان‌که گذشت، این قانون رهنمودها و مراحل را به این ترتیب مشخص کرده است: مرحله نخست شامل کشف، بازرسی و پیگیری؛ مرحله بعدی تذکر و اخطار به قوای سه‌گانه؛ و مرحله پایانی، اقدامات لازم در صورت توقف یا اجرا نکردن قانون اساسی.

۱. کشف، بازرسی و پیگیری

طبق قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور، نخستین گام عملی، مؤثر و کارآمد برای شخص رئیس‌جمهور کشف و پیگیری نقض قانون اساسی است.

بر اساس ماده ۱۳، رئیس‌جمهور می‌تواند در زمینه اجرای قانون اساسی آگاهی‌هایی به‌دست آورد، بر نحوه اجرای قانون اساسی نظارت و در صورت لزوم بازرسی کند و همچنین می‌تواند موضوع را پیگیری و هر اقدام لازم دیگری را انجام دهد.

مطابق این ماده، قانون‌گذار اختیار گسترده‌ای را به رئیس‌جمهور داده و اقدامات وی را در این زمینه دخالت در قوای دیگر تلقی نکرده است. البته عده‌ای به استناد همین ماده، استدلال کرده‌اند که این امر مستلزم دخالت او در کار قوای دیگر و مغایر با استقلال قواست. این تلقی به نوع نگرش آنها به مسئولیت مطلق و گسترده رئیس‌جمهور یا مسئولیت محدود وی در اجرای قانون اساسی برمی‌گردد و گفته شده که مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی عام و فراگیر است؛ چراکه قانون اساسی پایه و اساس قوانین است و لازم است که به‌هیچ‌وجه مورد تعرض قرار نگیرد و این وظیفه به‌صراحت اصل ۱۱۳، برعهده رئیس‌جمهور است.

۲. اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه

ماده ۱۵ قانون یادشده به رئیس‌جمهور برای اجرای صحیح قانون اساسی، حق تذکر و اخطار را روا داشته است. درواقع رئیس‌جمهور حق تذکر به قوه مقننه و قضائیه را در راستای حفظ حقوق شهروندی و اصول قانون اساسی خواهد داشت.

۳. اعلام آمار موارد توقف، اجرا نکردن یا نقض قانون اساسی

رئیس‌جمهور اگر مقتضی و مؤثر تشخیص دهد، می‌تواند موارد تخلف را سالانه به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند. طبق ماده ۱۶ این قانون، رئیس‌جمهور مراتب را به اطلاع مجلس می‌رساند و این اطلاع‌رسانی به عموم مردم است و تأثیر بسزایی بر افکار عمومی دارد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این قانون با تمام مزایایش از زمان تصویب خود توانسته است ابزارهای قانونی نسبتاً مناسبی برای نظارت بر اجرای قانون اساسی در اختیار رئیس‌جمهور قرار دهد اما معایبی نیز دارد که دولت‌های بعدی در صدد رفع آن بر آمده‌اند. دولت آقای خاتمی در سال ۱۳۸۱ش، اصلاحیه‌ای پیشنهاد داد تا معایب آن را برطرف سازد؛ به طوری که ضمانت اجرای سیاسی قانون را تبدیل به ضمانت‌اجراهای قضایی و اداری کند. اما شورای نگهبان این لایحه را مغایر قانون اساسی تشخیص داد و در دوره‌های بعد نیز کار جدی در این خصوص انجام نگرفته است. ضرورت و اهمیت این موضوع به حدی است که مقام معظم رهبری در دیدار خود با هیئت نظارت بر قانون اساسی در سال ۱۳۷۶ش به آن اشاره کرده‌اند. ایشان ضمن به حضور پذیرفتن این هیئت و ارائه نظر کاملاً مثبت نسبت به تشکیل این هیئت، ابراز داشتند: «جهت تکمیل کار هیئت، بایستی راهکارهای قانونی برای تضمین اقدامات لازم پس از تذکر و اخطار ریاست جمهوری در نظر داشته شود» (الهام، ۱۳۹۲، ص ۴۵۰).

۴.۳. حدود و قلمرو مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور

همان‌گونه که پیش از این مطرح شد، اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور را مکلف به اجرای قانون اساسی دانسته است. اما محدوده این مسئولیت تا کجا می‌تواند باشد؟ آیا وی می‌تواند در دیگر قوا دخالت داشته باشد؟ براساس دیدگاه‌هایی که در این زمینه مطرح شده است، دو نوع نظریه وجود دارد که در ادامه به طرح هر دوی آنها می‌پردازیم.

۱.۴.۳. مسئولیت مطلق رئیس‌جمهور

مطابق این نظریه، مسئولیت اجرای قانون اساسی کلی و عمومی و بر اساس ظاهر اصل ۱۱۳، نسبت به کلیه قوا و نهادهای شاغل جاری است (هاشمی، ۱۳۸۷، ص ۲۸۸-۲۸۴). آیا رئیس‌جمهور در عمل می‌تواند از عهده این مسئولیت برآید؟ در پاسخ باید گفت: رئیس‌جمهور مظهر حاکمیت ملی و دومین مقام رسمی کشور است. این امر متضمن توجیهات جالب توجهی برای این مقام است و چون در اصل ۱۱۳ تخصیص وارد نشده و به خصوص شورای نگهبان در قانون مصوب ۱۳۶۵ش بر همین اساس بر این اختیار رئیس‌جمهور تأکید

کرده است، اطلاق عموم را از آن برداشت می‌کنیم (هاشمی، ۱۳۸۵). از آنجا که تفکیک قوا در کشور ما نسبی و بر مبنای همکاری و تعامل قواست، لذا اختیارات رئیس‌جمهور در این زمینه هیچ‌گونه مغایرتی با اصل تفکیک قوا ندارد و دخالتی در کار بقیه قوا به‌شمار نمی‌آید.

۲.۴.۳. مسئولیت محدود رئیس‌جمهور

برابر این نظریه، رئیس‌جمهور فقط باید به اعمال و وظایف قانونی خود در قوه مجریه و مطابق اصول قانون اساسی بپردازد و تفویض اختیار باعث ورود آسیب خواهد شد. حتی این اعتقاد وجود دارد که قانون تعیین اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور و اختطارهایی که ایشان در این زمینه می‌دهد، فقط سیاسی و تبلیغاتی است و اثر حقوقی ندارد (علی‌خانی، ۱۳۸۳). در بیان این نظریه دلایلی چند ارائه می‌شود:

- مسئولیت دایر بر مدار حق و اختیارات است و در جایی می‌توان از مسئولیت سخن گفت که چنین اختیاری در همان زمینه برای آن شخص وجود داشته باشد. اما رئیس‌جمهور تکلیفی نسبت به دیگر قوا ندارد، پس چگونه می‌توان مسئولیت اجرای قانون اساسی را درباره دیگر قوا از وی درخواست کرد.
- دیدگاه شورای نگهبان در خصوص اختیارات رئیس‌جمهور و نیز قانون مصوب یادشده به پیش از اصلاحات سال ۱۳۶۸ش قانون اساسی برمی‌گردد؛ درحالی که این دیدگاه تغییر یافته و از اقتدارات وی در دیگر قوا کاسته شده است. اصل ۱۱۳ در مقام بیان محدوده ریاست شخص رئیس‌جمهور در فصل قوه مجریه است، لذا دایره مشمولیت وی باید در همان باب تعبیر شود.
- پذیرش مسئولیت مطلق رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی با اصل ۵۷ و نیز اختیارات رهبری قابل جمع نبوده، در تضاد خواهد بود.

۳.۴.۳. بررسی تعارض مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور با اصل تفکیک قوا

از جمله ایراداتی که بر مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور وارد شده است، مغایرت اصل یادشده و دایره شمول اختیارات نظارتی وی نسبت به دیگر قواست که باعث

خداشده‌دار شدن اصل تفکیک قوا می‌شود. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران، تفکیک نسبی، و مظهر همکاری و نزدیکی قوا در رابطه قوه مقننه و مجریه است. درحقیقت، فلسفه تفکیک قوا، شکسته شدن قدرت میان ایادی متعدد و برای جلوگیری از تمرکز قدرت در ید واحد و کانون واحد است (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۲۰-۱۶). در همین تفکیک نسبی قوا در جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه بر قوه مجریه نظارت کامل دارد. ولی حالا چگونه حق نظارت رئیس‌جمهور به‌عنوان دومین مقام کشور بر دیگر قوا، آن‌هم صرفاً اجرای قانون اساسی، معارض تفکیک قوا تلقی می‌شود؟! درحال برخی معتقدند اگر جمله «رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است» از قانون اساسی حذف شود، مشکلات از میان می‌رود، چراکه در اصلاحات سال ۱۳۶۸ش، تنظیم روابط قوای سه‌گانه به مقام رهبری واگذار شده است و انجام این مهم را از عهده رئیس‌جمهور برداشته‌اند، لذا وجود این قید (مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی) افزون بر خدشه بر اصل تفکیک قوا، با اختیارات رهبری نسبت به قوای کشور نیز تعارض دارد.

در پایان این بحث، به‌نظر می‌رسد قوه مؤسس، یعنی قانون‌گذار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نه آن زمان که تنظیم روابط قوای سه‌گانه کشور را به رئیس‌جمهور سپرده بود، در صدد خداشده‌دار کردن به اصل تفکیک قوا یا تعارض با اختیارات رهبری برآمده بود، و نه هم‌اکنون که تنظیم روابط قوا را به مقام رهبری واگذار کرده، در صدداحیای مجدد تفکیک قوا یا تحکیم جایگاه و اشراف رهبری بر قوای کشور است. پس همان‌طور که پیش از این گفته شد، در قانون اساسی ما بحث تفکیک قوا همیشه نسبی بوده است، نه مطلق، و حتی در تفکیک قوای مطلق هم نوعی نظارت و تداخل وجود دارد. بنابراین، تفکیک قوا در کشور ما نسبی و بر مبنای همکاری و تعامل قواست. به این ترتیب، مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی نمی‌تواند لزوماً تعارضی با تفکیک قوا داشته باشد.

۵.۳. ضمانت اجرای مسئولیت رئیس‌جمهور در زمینه اجرای قانون اساسی

از مجموع مباحثی که تاکنون درخصوص مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور

بیان شد، هنوز این پرسش مطرح است که بالاخره اقدامات رئیس‌جمهور کجا پایان می‌یابد؟ و به تعبیر حقوقی چه ضمانت اجرایی بر نقض و تخلف از قانون اساسی که رئیس‌جمهور اعلام می‌کند، مترتب است؟ از کل عبارات قانونی و تحلیل‌های حقوقی که در این زمینه ارائه شده است، می‌توان به دو نوع ضمانت اجرا پی برد.

۱.۵.۳. ضمانت اجرای سیاسی و اجتماعی

دولتمردان عرصه سیاست و حکومت که خود را در معرض نظارت و کنترل مردم و نیروی افکار عمومی احزاب و مطبوعات می‌بینند، از هزینه‌های تجاوز و تخلف از اصول قانون اساسی واهمه دارند؛ هزینه‌ای که ممکن است به عزل و استعفا و حتی پایان حیات سیاسی آنها بینجامد. در ایران نیز که جمهوریت و حضور مردم در صحنه‌های گوناگون به‌عنوان یک رکن اساسی نظام است، در همین راستا قانون‌گذار محترم این نکته را در قالب ماده ۱۶ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب آبان ماه ۱۳۶۵ پیش‌بینی، و به آن توجه کرده است: «رئیس‌جمهور می‌تواند 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».

در کنار حکم این ماده و به موجب اصل ۱۲۲ قانون اساسی، رئیس‌جمهور در مقابل مردم، رهبر و مجلس مسئول است. بنابراین چون یکی از وظایف قانونی رئیس‌جمهور اجرای قانون اساسی است، ارائه گزارش به مجلس در حقیقت پاسخگویی وی به مجلس است. چه‌بسا رئیس‌جمهور به دلیل تخلف از انجام وظیفه خود در اجرای قانون اساسی از سوی مجلس بازخواست شود. هرچند ماده ۱۶ این قانون در ارائه گزارش به مجلس، الزامی را متوجه رئیس‌جمهور نکرده است و حتی در پیش‌نویس این ماده که رئیس‌جمهور را مکلف به ارائه گزارش کرده بود، مورد ایراد شورای نگهبان واقع شد (مهرپور، ۱۳۸۰، ص ۵۷)، اما مینا و اساس پیش‌بینی ماده یادشده و اینکه رئیس‌جمهور فقط به مجلس گزارش می‌دهد نه به جای دیگر، خود حاکی از آن است که خاستگاه این ماده، مسئولیت رئیس‌جمهور فقط در برابر مجلس است.

همچنین، گزارش رئیس‌جمهور به مجلس مبنای سیاسی و اجتماعی نیز دارد. از آنجا که معمولاً ارتباطات تنگاتنگی میان مردم و نمایندگان مجلس وجود دارد و از سوی دیگر مجموع صلاحیت‌ها و اقتدارات مجلس شورای اسلامی، ابزارهای نظارتی و کنترلی فراوانی را در اختیارش قرار داده است، گزارش رئیس‌جمهور به مجلس، در واقع گزارش به همه ملت بزرگ ایران است و از سوی دیگر به مجلس شورای اسلامی این توانایی را می‌دهد تا با به‌کارگیری تمام اقتدارات و صلاحیت‌های قانونی خویش، زمینه رفع نقض و تخلف از قانون اساسی را فراهم سازد و درحقیقت به دنبال گزارش رئیس‌جمهور به مجلس، این دو نهاد بسیار مهم و مؤثر حاکمیت امکان می‌یابند تا نیروهای خود را برای رفع نقض و تخلف از قانون اساسی به کار گیرند و زمینه حاکمیت قانون اساسی را فراهم سازند.

شایان ذکر است، تذکر و اخطار رئیس‌جمهور اگرچه اثر حقوقی فوری و مشخصی به دنبال ندارد، انعکاس آن در رسانه‌ها و افکار عمومی، به‌ویژه مواردی که به صورت علنی مطرح می‌شود، می‌تواند نیروی عظیم سیاسی و اجتماعی بازدارنده و کنترل‌کننده‌ای را شکل دهد.

۲.۵.۳. ضمانت اجرای حقوقی

هرچند ضمانت اجرای سیاسی و اجتماعی به شرحی که پیش از این آمد، به نوبه خود بسیار مفید و مؤثر است. اما کاملاً روشن است که این ضمانت اجراها در بیشتر موارد قاطعیت لازم را ندارند و چه بسا در گرداب اختلاف نظرها و درگیری‌های سیاسی و اجتماعی در عمل به نتیجه‌ای مطلوب نرسند. در این شرایط باید سراغ ضمانت اجرای حقوقی رفت؛ ضمانت اجرایی که حکم تمام‌کننده دارد و پایان یک مرحله را با حکم قضایی اعلام می‌کند.

آیا در نظام حقوقی موجود، چنین ضمانت اجرا و سازوکارهای وجود دارد یا نه؟ شاید در این خصوص بتوان به ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی کتاب پنجم تعزیرات (مجازات‌های بازدارنده) اشاره کرد که ممکن است در برخی شرایط برای چنین ضمانت اجرایی به کار آید. این ماده مقرر می‌دارد: «هریک از مقامات و مأمورین دولتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید،

علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت ۳ تا ۵ سال از مشاغل دولتی به حبس از ۶ ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

با توجه به اینکه اصول متعددی از قانون اساسی درباره حقوق ملت و آزادی‌های شخصی افراد است و از طرفی نارضایتی و شکایات مردم در خصوص نقض قانون اساسی در سطح گسترده‌ای به این دسته از اصول برمی‌گردد (مهرپور، ۱۳۸۴، ص ۲۴۹-۲۳۹)، این ماده می‌تواند سازوکاری برای برخورد قاطع با نقض‌کننده قانون اساسی باشد؛ هرچند برخورد صرف با نقض‌کننده قانون اساسی، استیفای حق و جبران خسارت را برای شهروندی که حقوقش ضایع شده است، جبران نمی‌کند. بنابراین، هر زمان رئیس‌جمهور پس از بازرسی‌های لازم به این نتیجه رسید که قانون اساسی نقض شده است، می‌تواند آن را به دادگاه صالح ارجاع دهد و دادگاه نیز در مقام رسیدگی بر اساس مفاد ماده یادشده، می‌تواند حکم به محکومیت و مجازات نقض‌کننده قانون اساسی بدهد.

ولی جستجوی ضمانت اجرای حقوقی کلی و عام که تمام موارد نقض و تجاوز را دربر می‌گیرد، همواره توجه‌برانگیز بوده است. در این خصوص، در وهله نخست، مقام معظم رهبری در دوره تصدی مسئولیت ریاست جمهوری تصمیم گرفتند که با ایجاد هیئت‌های بازرسی در این مسیر گام بردارند و درباره تصمیم خود مکاتباتی با شورای نگهبان انجام دهند، اما نتایج آشکاری بر این اعمال مترتب نشد. در وهله بعد آقای خاتمی در دوران تصدی ریاست جمهوری ابتدا با ایجاد هیئتی با عنوان «هیئت نظارت و پیگیری اجرای قانون اساسی» شکایات در خصوص نقض قانون اساسی را دریافت کرد و بر اساس اختیارات خود از مواد مندرج در قانون وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور با مباحثان نقض مکاتبه کرده، در صدد توقف این‌گونه اقدامات برآمد و در اواخر دوره دوم ریاست جمهوری با تقدیم لایحه‌ای به مجلس در صدد بود که برای مسئولیت یادشده، ضمانت اجرای قانونی ایجاد کند که این اقدامات نیز به نتیجه‌ای نرسید (شریف، ص ۱۲۹-۱۲۸).

همچنین در راستای ایجاد ضمانت اجرای حقوقی دو بار طرح تشکیل دادگاه قانون اساسی در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۶۷ش در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شد که به موارد

نقض و تجاوز از قانون اساسی رسیدگی کند، اما به نتیجه مشخصی نرسید (مهرپور، ۱۳۸۰، ج ۱، ص ۶۷). تمام اقدامات و پیگیری‌های یادشده حاکی از یک حقیقت است و آن هم نیاز به یک ضمانت اجرای حقوقی است که بتواند در اختیار مراجع صیانت از قانون اساسی کشور ما قرار گیرد و به نامتوازن بودن میان مسئولیت و اختیارات آنها پایان دهد.

نتیجه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای حاکمیت قانون و شرع و تضمین عالی‌ترین هنجار حقوقی از نظر تقنینی و اجرایی قائل به تفکیک شده است. صیانت تقنینی بر اساس اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی برعهده شورای نگهبان است که از راه نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و در مطابقت آنها با شرع و قانون اساسی اقدام می‌کند. اما از آنجا که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مراکز دیگری به‌جز مجلس شورای اسلامی، مانند مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، مجلس خبرگان رهبری، نیز ضوابط و مقررات لازم‌الاجرا را وضع می‌کنند، به طوری که مصوبات آنها را هیچ مرجع صیانتی نظارت نمی‌کند و با قانون اساسی مطابقت نمی‌دهد، تعیین نکردن مرجع صیانتی مشخص برای این امر باعث شده است تا این نهادها در شرایطی مصوباتی مغایر با قانون اساسی وضع کنند. در چنین مواردی زمانی که رئیس‌جمهور وقت به‌عنوان مسئول اجرای قانون اساسی از شورای نگهبان به‌عنوان مرجع صیانتی و مفسر قانون اساسی در خصوص موافقت یا مخالفت چنین مصوباتی با قانون اساسی سؤال می‌کند، شورای نگهبان با صراحت اعلام می‌دارد که تطبیق مصوبات مجلس خبرگان با قانون اساسی به‌عهده شورای نگهبان نیست و مصوبات خبرگان خارج از اصول قانون اساسی اعتبار ندارد. این پاسخ باز هم مرجع تشخیص موافقت یا مخالفت مصوبات خبرگان را مشخص نمی‌کند. همچنین از سوی دیگر، امکان طرح مغایرت مصوبات برخی از این نهادها با قانون اساسی در دیوان عدالت اداری که به‌عنوان رکن دوم و یگانه مرجع باقی‌مانده که صیانت تقنینی از قانون اساسی را در عرصه قوه مجریه انجام می‌دهد، وجود ندارد، زیرا حسب قانون تشکیلات و آیین دادرسی، دیوان عدالت اداری که به تصویب مجلس شورای اسلامی و برخی مواد اختلافی آن مانند ماده ۱۰، ۱۲، ۸۹، ۹۰ و ۹۴ به تصویب مجمع تشخیص

مصلحت نظام رسیده است، مصوبات برخی از نهادهای یادشده به موجب ماده ۱۲ از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج شده‌اند.

چنین شرایطی در برخی زمینه‌ها نه فقط باعث به هم خوردن ترتیب سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی کشور شده است، بلکه سبب شکل‌گیری نوعی خلأ نظارتی در عرصه صیانت تقنینی از قانون اساسی نیز می‌شود. درحالی که منظور و قصد اولیه از صیانت قانون اساسی، اعمال سازوکارهایی بوده است که همیشه و در هر شرایطی برتری قانون اساسی نسبت به دیگر قوانین فرودین حفظ شود.

رکن دیگر صیانت قانون اساسی صیانت اجرایی است که به موجب اصل ۱۱۳، با عنوان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است. قوه مؤسس برای محکم‌کاری و اطمینان خاطر از تضمین اجرای اصول مربوط به رئیس‌جمهور، اصول پشتیبانی را هم در نظر گرفته است. به موجب اصل ۱۲۱، رئیس‌جمهور سوگند یاد می‌کند که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشد. همچنین برابر اصل ۱۲۲، وی در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی برعهده دارد، خود را در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول می‌داند. همچنین رئیس‌جمهور به موجب بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در صورت تخلف از وظایف قانونی خود، از سوی دیوان عالی کشور محاکمه می‌شود و ضمانت اجرای ثبوت تخلف وی از وظایف قانونی در دیوان، امکان عزل وی از سوی مقام رهبری است.

باوجود آنکه قانون‌گذار با اتخاذ تمهیدات یادشده و پیش‌بینی سازوکارهای لازم در قانون اساسی و قوانین عادی، زمینه و فضای نسبتاً مساعدی را فراهم آورده است تا رئیس‌جمهور به مسئولیت خود در اجرای قانون اساسی و صیانت از آن عمل کند، از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز با ارائه تفاسیر متعدد خود از اصل ۱۱۳ قانون اساسی، ضمن تفاوت قائل شدن بین اجرای قانون اساسی و نظارت بر اجرای قانون اساسی، مسئولیت رئیس‌جمهور را ناظر بر صرف اجرای قانون اساسی دانسته است؛ یعنی اینکه رئیس‌جمهور باید تمام تلاش و نیز امکانات خود را به کار بگیرد تا کلیه اصول قانون اساسی در تمامی دستگاه‌های کشور اجرا

شود. به این ترتیب، در صورت بروز هرگونه تخلف و تجاوز به قانون اساسی به اشکال مختلف، از قبیل اجرای ناقص، بد اجرا کردن، توقف اجرا و یا نقض اجرای قانون اساسی در دستگاه‌هایی مانند قوه قضائیه، قوه مقننه و دیگر نهادهای کشور، رکن صیانت اجرایی قانون اساسی فاقد قدرت لازم و اختیارات قانونی برای نظارت و مقابله با آن است و در مواردی که رئیس‌جمهور به این ترتیب حق نظارت ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد.

از مجموع مباحث مطرح‌شده مشخص می‌شود، سازوکارهای صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه در عرصه تقنین و چه در عرصه اجرا، دچار فقدان قوانین جامع و کامل است و مسئولیت مراجع صیانت از قانون اساسی با حدود اختیارات قانونی آنها متوازن و متناسب نیست. به نظر می‌رسد سازوکارهای صیانت از قانون اساسی نیازمند مهندسی مجدد قانونی باشد تا شورای نگهبان، رئیس‌جمهور و دیوان عدالت اداری با اختیارات قانونی کافی و ضمانت‌اجرای حقوقی مؤثر بتوانند به تمامی قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور و نیز بر نحوه اجرای قانون اساسی در همه دستگاه‌ها و نهادهای کشور نظارت و کنترل داشته باشند و محدودیت‌های فعلی در قوانین حذف شود تا راهی باشد که عموم مردم در صورت نقض حقوق شهروندی بتوانند با مراجعه به مراجع صیانت از قانون اساسی، استیفای حق و جبران خسارت کنند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- ۱- ارسطو، محمد جواد (۱۳۸۱)، *تشخیص مصلحت نظام از دیدگاه فقهی و حقوقی*، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.
- ۲- حمیدیان حسن (۱۳۷۸)، *کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا*، چاپ اول، تهران: نشر نو.
- ۳- شوالیه ژاک (۱۳۷۸)، *دولت قانونمند*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: دادگستر
- ۴- کعبی عباس (زمستان ۱۳۸۴)، *ضمانت‌های اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، قم: مرکز انتشارات مؤسسه آموزش و پژوهش امام خمینی.
- ۵- گرجی ازندیانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
- ۶- *مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر (قانون اساسی با اصلاحات سال ۱۳۶۸، نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان و ...)*، (۱۳۸۶)، چاپ ششم، تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- ۷- *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، جلد ۱، تهران: انتشارات دادگستر.
- ۸- مهرپور حسین (۱۳۸۰)، *رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی (مجموعه مباحث، همایش‌های هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)*، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات اطلاعات.
- ۹- مهرپور حسین (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان «نظریات تفسیری و مشورتی»*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- ۱۰- مهرپور حسین (۱۳۸۹)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، دادگستر، چاپ دوم، تهران.
- ۱۱- مهرپور حسین (۱۳۸۴)، *وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی (مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)*، چاپ اول، تهران: انتشارات ثالث.
- ۱۲- وفادار، علی (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی و تحولات سیاسی*، چاپ سوا، تهران.
- ۱۳- هاشم زاده هریسی هاشم، (۱۳۸۴)، *گفتارهایی در حقوق اساسی کاربردی*، چاپ اول، تهران.

- ۱۴- میزان، هاشمی سیدمحمد (۱۳۸۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی*، جلد ۲، چاپ ششم، میزان.
- ۱۵- هدایت نیا، فرج الله، کاویانی محمدهادی (۱۳۸۰)، «*بررسی فقهی و حقوقی شورای نگهبان*»، چاپ اول مقالات، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه.
- ۱۶- الهام، غلامحسین و قفقوری بیلندی (۱۳۹۲)، «*رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی*»، مجموعه مقالات اولین، همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- ۱۷- رستمی، ولی (۱۳۸۷)، «مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران»، «*فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*»، دوره ۳۸، شماره ۱، ص ۲۰۴-۱۷۹.
- ۱۸- ره پیک سیامک (۱۳۷۷)، «مبانی اختیارات رهبری، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با اختیارات رئیس جمهور در برخی نظام های ریاستی»، «*مجله دیدگاه های حقوقی*»، شماره ۱۲، ص ۷۶-۵۵.
- ۱۹- ریکاردو گواتینی (۱۳۸۷)، «*تأملی پیرامون ضمانت های حقوق اساسی و نظریه تفسیر*»، ترجمه: اردشیر، امیر ارجمند، *حقوق اساسی*، شماره ۹، ص ۱۹۸-۱۹۱.
- ۲۰- شریف محمد، «*نهادهای ناظر به اجرای به موقع اصول قانون اساسی*»، مجموعه مقالات هفته پژوهش، بی تا، بی نا.
- ۲۱- علی خانی علی اکبر (۱۳۸۳)، «نظارت رئیس جمهور اسلامی ایران»، «*فصلنامه پژوهشی دین و دانش وابسته به دانشگاه امام صادق (ع)*»، شماره ۲۳، ص ۱۸۸-۱۵۹.
- ۲۲- عمیدزنجانی عباسعلی (۱۳۸۹)، «تأثیر اندیشه های امام خمینی (ره) بر تکوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، «*فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*»، دوره ۴۰، شماره ۱، ص ۲۳۲-۲۱۵.
- ۲۳- غمامی، سید مهدی، و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۳)، «مفاهیم، مبانی و الگوهای دادرسی اساسی»، *مجموعه مقالات دادرسی اساسی تطبیقی*، جمعی از نویسندگان، پژوهشکده شورای نگهبان، ص ۶۴-۱۵.
- ۲۴- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، «*فصلنامه حقوق*

- مجله دانشکده حقوق و علم سیاسی دانشگاه تهران»، شماره ۶۶، ص ۲۳۹-۲۲۹.
- ۲۵- کد خدایی عباس (۱۳۸۳)، «تحوالات قانون اساسی اتحادیه اروپا»، *مجله حقوق اساسی*، شماره ۲، ص ۶۵-۷۸.
- ۲۶- گفتگو باهاشمی، سیدمحمد، عمید زنجانی، عباسعلی و مهرپور، حسین، (۱۳۸۰)، اساتید دانشگاه شهید بهشتی و تهران، «قانون اساسی مسئولیت اجرا و تفکیک قوا»، *مجله حکومت اسلامی*، سال ششم، شماره ۲۰، ص ۵۳-۱۵.
- ۲۷- گفتگو باهاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، *نشریه حوزه حقوق عمومی*، شماره ۱، ص ۱۵-۲.
- ۲۸- معتمدنژاد، رویا، «کنترل مطابقت قواعد حقوقی مادون با قواعد حقوقی مافوق و نقش آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی»، «پژوهش حقوق و سیاست نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی»، شماره ۱، ص ۸۵-۱۳۳.
- ۲۹- منصوریان، ناصر علی (۱۳۸۵)، «مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان در حقوق اساسی ایران و فرانسه (مطالعه تطبیقی)»، *سالنامه حقوق بین‌المللی و تطبیقی دانشگاه شهید بهشتی*، شماره ۲، ص ۹۷-۱۴۷.
- ۳۰- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۸)، «ضمانت‌اجرای مغفول در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *آموزه‌های حقوقی دانشگاه علوم اسلامی رضوی*، شماره ۱۲، ص ۸۴-۵۴.
- ۳۱- هامون، فانسیس، و واینر، سلین (۱۳۸۳)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده آمریکا»، مترجم: محمد، جلالی، *نشریه حقوق اساسی*، سال دوم، شماره ۲، ص ۷۹-۱۲۸.

ب) خارجی

- 32- Allen, Micheal and Thompson, brain (2005), Cases and materials on constitutional and administrative law, USA: Oxford university press Inc. 8th edition.
- 33- Council of Europe (1996), The Protection of Fundamental Rights by the Constitutional Court: Proceeding of the UniDEm Seminar Organized in Brioni, Carotia, in Co-operation with the Croation Constitutional Court and with the Support of the European Commission and the Office Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE.

- 34- E>Finck, Danielle (1997), "*judicial review: the united states supreme court versus the German Constitutional Court*", Boston college international and comparative law review, vol.20,no.1,122-157.
- 35- E. Ferejohn, John (2002), "*the Constitutional review in the global context*". legislation and public policy, vol 6, 49-62.
- 36- Gumplova, Petra (2012)," *Law Sovereignty, and Democracy: Hans Kelsen's Critique of Sovereignty*". Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, the Palmer House Hilton, Chicago. 1-25.
- 37- Harding, Andrew; Leyland, Peter and Groppi, Tania (2010), "*Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*", Journal of Comparative Law, Uk, Volume 3. Issue 2, 1-21.
- 38- Ides, Allan (2008), "*Comparative Judicial Review*".Loyal Law review, Los Angles, vol.41, no.2, 477-480.
- 39- L.Maddex, Robert (2008), *Constitutional of the world*, USA: CQ press, a division of Congressional Quarterly Inc.3th edition.
- 40- Sweet, Alec Stone (2003), "*Why Europe Rejected American Judicial Review and Why it May Not Matter*", Michigan Law Review, Yale Law School Faculty Scholarship, 2744-2780.
- 41- Tanchev, Evgeni (2009), "*constitutional Control in Comparative Bulgarian Prospective*", World Conference on Constitutional Justice,the Constitutional Court of South Africa and the Venice Commission,Cape Town, 1-31.

ج) اینترنتی

- 42- www.shora-gc.ir
- 43- <http://www.majlis.ir>