

تاملاتی بر یک همایش

قانون اساسی؛ نظارت و اجراء

محسن طاهری جبلی

مقدمه

اساسی که اجرا نشده و یا درمقام اجرا دچار نقض شده است را یادآور شد و موارد نسبتاً مهم‌تری که هیئت با آنها برخورد بیشتری داشته (مانند مسئله مطبوعات، اقلیت‌ها و جرایم سیاسی) را مطرح نمود و بدین ترتیب مدخل مباحث همایش گشوده گردید.

جناب‌آقای خاتمی سخنران بعدی بود. رئیس‌جمهور با بیان اینکه «مهم‌ترین اهتمام دولت، اجرا و نهادینه کردن قانون اساسی است» نطق مبسوطی درخصوص روابط ریاست جمهوری و قانون اساسی در قبال یکدیگر ایراد نمودند و در این میان از جرایم سیاسی و جرایم مطبوعاتی و جایگاه آنها در قانون اساسی سخن به میان آمد.

هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی در تاریخ یکشنبه ششم آذرماه سال جاری (۱۳۷۹) همایش سالانه خود را با عنوان «قانون اساسی و جرایم سیاسی و مطبوعاتی» با حضور جمعی از دست‌اندرکاران نهادهای مربوط در کشور از جمله رئیس‌جمهور و چند تن از وزیران و معاونین آنها، اساتید دانشگاه، قضات و وکلای برگزار نمود.

گزارش ارایه شده توسط آقای دکتر حسین مهرپور، رئیس هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، با مقدمه‌ای از هدف و چگونگی ایجاد هیئت مذکور با ذکر فواید وجود هیئت آغاز گشت. سپس وی اصولی از قانون

سخنرانان بعدی به ترتیب آیت‌ا... موسوی بجنوردی با موضوع «جرم سیاسی از دیدگاه موازین اسلامی»، دکتر اردبیلی با موضوع «مفهوم جرم سیاسی در غرب» بودند. در جلسه بعد از ظهر آقایان دکتر سیدفاطمی در خصوص «تحلیل مفهومی جرم سیاسی از دیدگاه حقوق بشرین‌المللی و فقه امامیه»، دکتر افتخار

جایگاه قانون اساسی

جهرمی در خصوص «هیئت منصفه» و دکتر هاشمی در مورد «آزادی مطبوعات و جرایم مطبوعاتی» مطالب خویش را ارائه نمودند و در نهایت، همایش با میزگرد پرسش و پاسخ به پایان رسید. شخصیت علمی سخنرانان و مطالب ارائه شده که در زمینه خاص قانون اساسی مطرح گردید، همایش را از نظر علمی پربار و از بابت عملی راهگشا می‌نمود و به نحو چشمگیری نیز در رسانه‌ها انعکاس داشت. اما تقسیم‌بندی و طرح دو عنوان اصلی؛ جرایم سیاسی و جرایم مطبوعاتی در یک همایش به لحاظ طبیعت مجزایی که از یکدیگر دارند (و تنها به صرف لزوم رسیدگی به هر دوی آنها در حضور هیئت منصفه) نکته‌ای قابل نقد به شمار می‌آید. با این حال مسئله جرم سیاسی در این همایش چه از نظر ترتیب مطالب ارائه شده و چه از بابت تعداد

عناوین مطروحه موضوع اصلی تر جلوه می‌کرد. مقاله حاضر با نگاهی کلی به عنوان همایش سعی در ارائه تحلیلی گذرا در خصوص قانون اساسی و مسئول اجرای آن، جرایم سیاسی، آزادی مطبوعات و جرایم مربوط آن دارد و

می‌تواند نتایج سوئی در پی داشته باشد. طبیعی است در زندگی اجتماعی، اعضای جامعه پاره‌ای از حقوق و آزادی‌های مطلق خود را به نفع جمع از دست می‌دهند ولی در مقابل از حمایت جمع و نیز حقوق متقابلی بهره‌مند خواهند شد که در صورت زندگی انفرادی امکان

قانون اساسی مهمترین قانون هر کشور از حیث اعتبار، فراگیری، عدم امکان تخطی، استحکام، الزام اجرا و رتبه قانونی می‌باشد. در حقیقت قانون اساسی میثاق ملی هر کشور به شمار می‌آید و در این معنا از عوامل مهم وحدت، قانون‌مداری، قانون‌گذاری، عدالت، تفکیک قوا، تأمین آزادی‌های فردی و تعیین‌کننده حقوق و تکالیف حکومت و ملت می‌باشد. از اینرو جایگاه ویژه‌ای در مباحث حقوقی و سیاسی (و حتی اقتصادی و نظامی) هر کشور داراست. شاید به همین علت است که رییس جمهور در نطق خود با تأکید به تلاش‌های دولت بر اجرا و نهادینه کردن قانون اساسی، عدم اهتمام به این مهم را سبب ایجاد هرج و مرج و یا بروز استبداد نامید که در هر صورت برای سیاست جامعه می‌تواند نتایج سوئی در پی داشته باشد.

طبیعی است در زندگی اجتماعی، اعضای جامعه پاره‌ای از حقوق و آزادی‌های مطلق خود را به نفع جمع از دست می‌دهند ولی در مقابل از حمایت جمع و نیز حقوق متقابلی بهره‌مند خواهند شد که در صورت زندگی انفرادی امکان



برآورده شدن نداشت. (ژان ژاک روسو این تفاهم و تقابل را قرارداد اجتماعی نامید که به طور ضمنی مورد قبول و تنفیذ اعضای جامعه قرار می‌گیرد).

قاعدتاً در روابط اجتماعی تضادهایی بین منافع مردم و نهادهای اجتماعی پدید می‌آید که تعیین ارجحیت هر کدام در برابر دیگری و ارایه معیار جهت شناخت حقوق و تکالیف هر یک از عناصر تشکیل دهنده جامعه جزء وظایف قانون اساسی است. به تعبیر ریاست محترم جمهوری: وجود اختلاف سلیق و عقاید بین انسان‌ها طبیعی است و با قبول این که همین تفاوت‌هاست که منجر به کمال بشر می‌شود برای تنظیم و تنسيق اختلاف اندیشه‌ها، وجود یک فصل‌الخطاب لازم است و قانون اساسی می‌تواند این فصل‌الخطاب باشد.

از اینرو می‌توان قانون اساسی را منشور وحدت یک ملت دانست، بلکه در شکل آرمانی آن منشوری برای وحدت تمام ملت‌های اسلامی (اصل ۱۱ قانون اساسی) و حتی تمام ابنای بشر (اصول ۱۳ و ۱۴).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید در حقیقت دومین قانون اساسی که (پس از قانون اساسی مشروطیت مصوب ۱۳۲۴ هجری قمری و متمم آن مصوب ۱۳۲۵ هـ.ق) در ایران تصویب شده است. این قانون به واقع در زمره قوانین مترقی به شمار می‌آید که اقتضای جدید بودن آن، در مقایسه با قوانین اساسی کشورهای دیگر است که گاه عمر چندصد ساله دارند.

غنا و کمال قانون اساسی ایران چه از نظر نگارش و چه از نظر محتوای اصل‌ها و مفاد آن کمتر جای بحث می‌گذارد. لیک آنچه که در حال حاضر دستمایه بیشتر مباحث مطروحه است نحوه اجرای برخی از اصول، مسئول اجرای آن اصل‌ها، مقام ناظر بر اجرای صحیح قانون اساسی، مرجع صالح رسیدگی به تخلفات ناشی از قانون اساسی و بالاخره ضمانت اجراهای تخلف از مفاد آن است.

نخستین نکته‌ای که در رابطه با مسایل فوق به نظر می‌رسد تاخیر در مطرح شدن این مباحث پس از حدود بیست سال از تصویب قانون اساسی است که نشانه مسکوت بودن آن تا این زمان است.

گزارش رییس هیئت پیگیری و نظارت بر قانون اساسی (با تکیه بر مواردی که به هیئت اعلام شده است) دربر گیرنده موارد نقض یا عدم اجرای برخی اصول به شرح زیر بود:

نخست: هشت مورد از اصول قانون اساسی که در مقام اجرا مورد نقض قرار گرفتند:

- ۱- اصل ۱۵۹ در خصوص صلاحیت دادگاه‌ها به عنوان مرجع اصلی تظلمات.
- ۲- مرجع قانونگذاری و تشکیلات آن موضوع اصل ۵۸.
- ۳- اصل ۲۲ راجع به مصونیت حقوق اولیه اشخاص از تعرض.
- ۴- اصل ۲۳ در ممنوعیت تفتیش عقاید.
- ۵- اصل ۲۸ در مورد آزادی شغل.

- ۶- اصل ۳۲ در رابطه با ممنوعیت بازداشت غیرقانونی.
- ۷- ممنوعیت شکنجه برای کسب اقرار مصرح در اصل ۳۸.
- ۸- اصل ۱۶۸ (که طبق گزارش) در قسمت رسیدگی به جرایم مطبوعاتی نقض شده است. **دوم:** شش مورد از اصل‌هایی که اجرا نشده‌اند عبارتند از:
- ۱- اصل ۱۶۸ در قسمت مربوط به جرایم سیاسی.
- ۲- اصل ۸ راجع به قانونمند ساختن امر به معروف و نهی از منکر.
- ۳- رایگان بودن آموزش و پرورش، موضوع اصل ۳۰.
- ۴- اصل ۲۹ در مورد تأمین اجتماعی و بیمه همگانی.
- ۵- تشکیل شورای عالی استان‌ها، مندرج در اصل ۱۰۱.
- ۶- اصل ۱۵ در مورد تدریس زبان‌های محلی. گزارش فوق می‌تواند پیامدهای مختلفی مثبت و منفی در پی داشته باشد؛ از جمله؛ این سوالات که: علت نقض قانون اساسی چیست؟ مسئول اجرا و پاسخگوی نقض آن کیست؟ مجازات متخلفین از اجرای آن چه باید باشد؟ تمهیدات پیشگیری از نقض آن چه مواردی است؟ نقض از چه زمان صورت می‌گرفته است؟ و پرسش‌های مشابهی از این دست. در مقابل (فارغ از برداشت‌های سیاسی محتمل از گزارش فوق و نیز جدای از تعداد اصل‌های نقض شده و
- مراتب آن) چیزی که به عنوان نکته مثبت مطرح می‌شود، توجه موجود در خصوص اهمیت قانون اساسی و لزوم احترام به آن است، که خود نشانه تداوم روند تکاملی اجتماعی و سیاسی ایران انقلابی است که تنها پس از دو دهه از بروز انقلاب، رویکردی دوباره به قانونمداری را پیش گرفته است.
- با این وجود، صرف توجه به چیزی (حتی اگر آن چیز قانون باشد) بدون برنامه صحیح که قانونمند باشد نمی‌تواند نیل به هدف را فراهم سازد زیرا رسیدن به مقصود، طریقی را طلب می‌کند و بیراهه رفتن سرمنزل مقصود را وصل نمی‌بخشد. بنابراین تعیین مشی از قبل به ویژه در امر خطیر اهتمام‌ورزی به قانون هم ارز اصل موضوع، واجد اهمیت است.
- به این ترتیب، تشریح حدود وظایف و مسئولیت‌ها ضروری است، در غیر این صورت، احتمال خلط وظایف و تشتت رویه‌ها - که حداقل نتیجه سوء آن دوباره کاری و هدر رفتن نیروها و سرمایه کشور است - فراوان خواهد بود.
- قانون اساسی ایران همانند مقررات اکثر کشورهای دموکراتیک میان قوای موجود تفکیک‌هایی را قایل است و سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه را در کنار هم با حدود مشخصی از وظایف جهت نیل به آرمان‌های نظام و در عین حال مستقل از یکدیگر دانسته (اصل ۵۷) و اصولی را به بیان حقوق و تکالیف هر یک اختصاص داده است. در همین راستا اصل ۱۱۳ که نخستین اصل فصل نهم است (مبحث



ریاست جمهوری و وزرا) چنین مقرر می‌دارد: «پس از مقام رهبری، رییس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبر مربوط می‌شود بر عهده دارد».

توجه به سیاق تدوین این اصل و ترتیب عبارت، نشانگر رجحان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» بر «ریاست قوه مجریه» رئیس جمهور است.

اصل ۱۲۱ با ارایه متنی که رییس جمهور باید به آن سوگند یاد کند علاوه بر تصریح به «پاسداری از قانون اساسی» در تمام عبارات، رئیس جمهور را ملتزم به اجرای اصول قانون اساسی می‌سازد و به عبارت دیگر تمامی آن چیزی که به عنوان یمین‌العقد رییس جمهور یاد می‌شود مفاد سایر اصولی است که در قانون اساسی تصریح شده است (مانند پاسداری از استقلال و آزادی کشور و نیز از مرزها و استقلال سیاسی و نگاهداری از دین و ...) بنابراین شبهه‌ای در مسئولیت رییس جمهور در اجرای قانون اساسی باقی نمی‌ماند.

آقای خاتمی وظیفه ریاست جمهوری در اجرای قانون اساسی را در قالب عبارتی فروتنانه بدین مضمون بیان نمود: «قانون اساسی با یکی از شهروندان ارتباط بخصوصی پیدا می‌کند که او رییس جمهور است» و بدین‌گونه وقوف خویش از این تکلیف قانونی را یادآور شد.

اینک بحث مهم، مفهومی است که از

«مسئولیت اجرای قانون اساسی» مستفاد می‌شود:

آیا مسئولیت اجرای قانون مزبور به معنی تعهد اجرای آن، تنها برای یکنفر است؟ و یا به معنی نظارت صرف بر حسن اجرای آن قانون است؟

پرسش‌های بعدی پس از تعیین پاسخ هر کدام از موارد فوق مطرح می‌شود، از جمله اینکه اعمال ضمانت اجرای تخطی از اصول قانون اساسی چگونه و به چه ترتیب و توسط چه کسی خواهد بود؟

اگر چه صراحتی که در اصل ۱۱۳ راجع به مسئولیت رییس جمهور در اجرای قانون اساسی مطرح است گویای وظیفه سنگین وی در پاسداری همه جانبه از مهم‌ترین قانون کشور می‌باشد، لیکن توجه به اصول دیگر از جمله اصل ۱۲۱ (و نیز اصل ۱۲۲) ابهامات موجود را برطرف می‌کند. بموجب اصل اخیرالذکر، رییس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی پاسخگوی اختیارات و وظایفی است که به موجب قوانین اساسی و عادی دارا می‌باشد. طبیعی و منطقی است که مسئولیت با اختیار ملازمه داشته باشد. حتی اگر اصل ۱۲۲ به اختیارات رییس جمهور اشاره نمی‌کرد نیز باز برای مسئول شناختن باید او را مختار بدانیم و این اختیار چیزی فراتر از صرف نظارت است. یک ناظر صرف، نه بر اجرای قانون سوگند یاد می‌کند و نه مسئول اجرا نامیده می‌شود. به علاوه ماده ۱۳ قانون تعیین حدود وظایف و



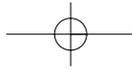
مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران چنین اشعار می‌دارد که: «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد» و در ماده بعدی، رئیس جمهور را مختار می‌سازد که در اجرای وظیفه خویش به نحو مقتضی اقدام کند و همچنین مسئولین را موظف به پاسخگویی به او می‌نماید.

ابهام دیگر که به شکل پرسش سوم طرح می‌شود تعیین مقام مسئول برای رسیدگی به تخلفاتی است که محرزا نسبت به قانون اساسی صورت گرفته است (یعنی آنچه که از آن به دادگاه قانون اساسی یاد می‌شود). با این فرض که اجرای قانون، مرتبه‌ای جدا از رسیدگی به تخلفات ناشی از عدم اجرای قانون دارد و همین امر موجب مطرح شدن سؤال فوق می‌شود (برخی اظهار رئیس جمهور از عدم اختیارات کافی را، حمل بر این قضیه نمایند).

دوم: عقیده‌ای است که رسیدگی به تخلفات قانون اساسی را در محاکم تشکیل شده از سوی قوه قضاییه تجویز می‌کند. این نظریه به استناد اصل ۱۵۹ قانون اساسی که مرجع اصلی تظلمات و شکایات را دادگستری معرفی می‌کند و نیز اصول دیگری (از جمله بند ۳ اصل ۱۵۶ که نظارت بر حسن اجرای قوانین را به عهده قوه قضاییه قرار می‌دهد) قابل دفاع است.

بر این نظریه نیز برخی انتقاد کرده‌اند که اصل ۱۵۹ مرجع تظلمات و شکایات را دادگستری قرار داده است در صورتی که دادگاه قانون اساسی وظیفه‌ای فراتر از رسیدگی به شکایات و تظلمات دارد و شاید در بیشترین موارد، هیچ شکایت یا تظلمی از نقض اصول این قانون صورت نگیرد تا استناد به این اصل برای توجیه

این عقیده از این جهت مورد انتقاد قرار



تقنینی، مادون قانون اساسی قرار می‌گیرد که ذاتاً مانع از رسیدگی به تخلفات مربوط به آن به نظر می‌رسد.

با توجه به آنچه ذکر شد در خصوص تصدی مرجعی که با عنوان دادگاه قانون اساسی یا هر عنوان دیگر وظیفه رسیدگی به موارد تخلف و نقض قانون اساسی را داشته باشد، ابهام وجود دارد، به ویژه اینکه هیچ نص قانونی - نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی - در این رابطه وجود ندارد. به موجب قانون اساسی رییس جمهور از یک سو ظاهراً فقط وظیفه اجرای قانون را دارد (در حالی که حدود این وظیفه مشخص هم نیست) و از سوی دیگر قوه مقننه امکان تفسیر قانون اساسی و طبعاً رسیدگی به موارد نقض آنرا ندارد و باز از جانب دیگر قوه قضائیه که خود تابع قوانین و حکم‌دهنده بر اساس آنها است فقط باید به تظلمات رسیدگی کند. جدای از اینکه از نظر منطقی هم سپردن قضاوت به کسی غیر از رییس جمهور در موقعیتی که او وظیفه اجرای قانون را دارد مانند تکلیف کسی به انجام کاری بدون دادن وسایل کار به اوست.

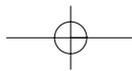
چنین وضعیتی چند اقتضا را ایجاب می‌کند: نخست لزوم یافتن راهکار مناسب و تعیین مسئول، زیرا ادامه این حالت و سکوت در این مهم به لحاظ تهدیدهایی که نسبت به قانون اساسی می‌شود مهم‌ترین رکن قانونی کشور و مبنای مشروعیت حکومت را آسیب‌پذیر می‌سازد و از اینرو مضر به حال نظام، کشور و ملت است.

صلاحیت دادگستری پیش آید. البته از سوی دیگر توجیه نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضائیه نیز با عناوین مشابه در وظایف هر سه قوه پیش‌بینی شده است جدای از اینکه نظارت بر حسن اجرای قانون، مفید معنای قضاوت در مورد نقض آن نخواهد بود. (که در این صورت برای رییس جمهور به طریق اولی این وظیفه خواهد بود).

سوم: نظریه تشکیل دادگاه قانون اساسی توسط قوه مقننه است. گفته می‌شود که این قوه به اقتضای وظیفه قانونگذاری قاعدتاً از روح قانون اطلاع بیشتری دارد و به استناد اصل ۷۶ حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را داراست و با تجویز اصل ۹۰ موظف به رسیدگی به شکایاتی است که از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه واصل می‌شود.

در تأیید این نظریه گفته می‌شود که چه کسی بهتر از نمایندگان ملت (اصل ۶۲) که سوگند وفاداری در دفاع از قانون اساسی هم یاد کرده‌اند (اصل ۶۷) و باید در برابر آنها پاسخگو هم باشند، (اصل ۸۴) می‌تواند از قانون اساسی دفاع کند؟

اما ایراد مهمی که به عقیده فوق وارد است لزوم تبعیت کامل مجلس از قانون اساسی است که بنا بر آن مجلس چه در مقام قانونگذاری (اصل‌های ۷۱ و ۷۲) چه در مقام تفسیر قوانین (اصل ۷۳) مکلف به تبعیت از قانون اساسی می‌باشد علاوه بر آنکه قانوناً اختیار تفسیر قانون اساسی را ندارد (اصل ۱۸)، و در سلسله مراتب



دوم آنکه بپذیریم اهمیت رسیدگی به موارد نقض در مرتبه بعدی از همت گماشتن اجرای اصول از جمله نیل به تکالیف مقرر آن قانون برای هر دستگاه است و این مهم شامل همه می شود.

سوم، لزوم دادن اختیارات کافی قانونی به رییس جمهور جهت ایفای وظایفی که در قانون اساسی دارد، زیرا تقویت این نهاد که تکلیف اجرای قانون اساسی را دارد نتیجه تقویت و نهادینه شدن آن قانون و در نهایت موجب کم شدن موارد نقض اصول قانون مزبور شده و اقتضای تشکیل مراجع رسیدگی را کاهش می دهد. برای تحقق این امر با تعیین ضمانت اجراهای نقض قانون و تعیین مقام مجری آن ضروری است. از اینرو اصلاح قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۵/۹/۴) که در فصل دوم، مسئولیت رییس جمهور در قانون اساسی را متذکر شده لازم به نظر می رسد. اگر چه در همان زمان شورای نگهبان متذکر می شود که وظایف و اختیارات رییس جمهور محدود به موارد ذکر شده در این قانون نمی شود ولی اصلاح قانون مزبور و تعیین سانکسیون های عدم اجرا از ابهامات، کاسته و بر وجهت آن می افزاید.

چهارم، با طرح این سؤال که هدف نهایی از تشکیل دستگاهی جدید برای رسیدگی به تخلفات و نقض قانون اساسی و یا محول ساختن آن به دستگاه های موجود چیست؟ در این راستا دو اقدام ممکن است واقع گردد:

روش اول اصولی تر و منطقی تر می نماید ولی تشکیل آن نیازمند قانونگذاری است، ضمن آن که تحقق آن احتمالاً با فراز و نشیب های همراه خواهد بود. روش دوم عملی تر و در عوض غیر اصولی می نماید و گاه پیش خواهد آمد، مقامی که در مظان تخلف یا نقض قانون است باید به اتهام خود رسیدگی نماید و این نقض غرض را تداعی می کند.

در هر صورت و مستقل از روشی که برای رسیدگی انتخاب می شود تعیین ضمانت اجرای نقض اصول قانون اساسی (اعم از اداری، مدنی و کیفری) بسیار ضروری و هم ارزش تشکیل مرجع رسیدگی خواهد بود.