

نسبت صلاحیت‌های رئیس جمهور و مسؤولیت اجرای قانون اساسی

محمد رضا رزاقی^۱

ابراهیم ایوبی بیدگلی^۲

چکیده

با وجود این که بر اساس اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رئیس جمهور پس از مقام رهبری دومین مقام رسمی کشور است، وظیفه اجرای قانون اساسی که به طور معمول بر عهده رئیس کشور (مقام رهبری) قرار می‌گیرد، بر عهده رئیس جمهور قرار گرفته است.

وجود سمت مقام رهبری مافوق رئیس جمهور، ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه و نیز بازنگری در قانون اساسی که با وجود انقاي مسؤولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس جمهور تغییراتی در حدود وظایف و اختیارات رهبری و قوای سه گانه ایجاد کرده است، منجر به بروز اصطکاک و ایجاد ابهام در زمینه وظیفه اجرای قانون اساسی شده است. برداشت‌های مختلف ارکان نظام از این مسؤولیت و تفاسیر متفاوت شورای نگهبان در سیر تاریخی از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، تنها بخشی از این دشواری است.

در این مقاله ضمن ارزیابی جایگاه رئیس جمهور در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران و مرور تاریخی تلاش‌های رؤسای جمهور پیشین در زمینه اجرای قانون اساسی؛ به بررسی موجه بودن نظری و امکان عملی اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور پرداخته شده است.

واژه‌های کلیدی

رئیس جمهور، صیانت از قانون اساسی، اجرای قانون اساسی، نظارت، ضمانت اجرا.

^۱ - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد سمنان

^۲ دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی



۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائل موجود در قانون اساسی این است مراجع صیانت از قانون اساسی بر اساس سازوکاری که در خود قانون اساسی پیش‌بینی شده است، از قانون اساسی در برابر تجاوز، نقض و عدم اجرا صیانت کند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی «شورای نگهبان» به عنوان مرجع صیانت تقنینی و «رئیس جمهور» به عنوان مرجع صیانت اجرایی پیش‌بینی شده است.

اصل یکصد و سیزدهم به صراحت رئیس جمهور را علاوه بر داشتن سمت رئیس قوه مجریه، «مسئول» اجرای قانون اساسی می‌داند. از بدو تأسیس نظام جمهوری اسلامی تا کنون هفت رئیس جمهور عهده‌دار این سمت بوده‌اند و فعالیت آن‌ها در راستای اجرای این مسؤلیت خطیر دارای فراز و فرودهای بسیاری بوده است. مسئله اساسی در این زمینه به رسمیت شناختن این جایگاه و حدود وظایف و اختیارات رئیس جمهور می‌باشد.

پرسش این است که آیا با ساختار موجود و حقوق و اختیاراتی که در قانون اساسی برای رئیس جمهور پیش‌بینی کرده است، امکان اجرای کامل آن و جلوگیری از نقض یا عدم اجرای قانون اساسی برای رئیس جمهور وجود دارد؟

در این مقاله ابتدا به بررسی جایگاه رئیس جمهوری در نظام حقوق اساسی ایران می‌پردازیم، سپس تاریخچه فعالیت‌ها و نیز چالش‌های رؤسای جمهور را در مواجهه با سایر نهادها به ویژه شورای نگهبان می‌پردازیم و در انتها نگاهی انتقادی به نحوه تصویب، بازنگری و تفسیر شورای نگهبان از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی خواهیم پرداخت.

۲. جایگاه رئیس جمهور در ساختار حقوقی اساسی ایران

قانون اساسی در مفهوم عام به کلیه قواعد و مقررات موضوعه یا عرفی، مدون یا پراکنده گفته می‌شود که مربوط به اجراء و انتقال قدرت است. قانون اساسی از یک سو حقوق ملت و از سوی دیگر حدود حاکمیت را روشن می‌سازد. حاکمیت عبارت از قدرت عالی‌ای است که اولاً، بر کشور و مردم آن اقتدار و برتری بلامنازع دارد، به ترتیبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت می‌کنند و ثانیاً، کشورهای دیگر آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار می‌دهند. نتیجه قانون اساسی مهم‌ترین سند حقوقی کشور به شمار می‌رود.

تدوین‌کنندگان قانون اساسی موضوع صیانت و تضمین برتری آن را همیشه امری ضروری می‌دانند و از این منظر تلاش کرده‌اند با پیش‌بینی سازوکارهای لازم صیانت و اجرای آن را تضمین کنند. «صیانت از قانون اساسی» به معنای صلاحیت نهادی برتر بر نظارت بر قوانین، مقررات و تصمیمات نهادهای حکومتی است که در آن نهادها و قوای حکومتی تجاوز از حدود اختیارات مندرج در قانون اساسی یا نقض قانون اساسی را بررسی می‌کنند.

صیانت از قانون اساسی خود بر دو قسم است: «صیانت تقنینی» و «صیانت اجرایی». صیانت تقنینی جلوگیری از نقض قانون توسط قوه قانونگذاری است. صیانت اجرایی به بیان ساده عمل به اصول قانون اساسی در مقام اجراست.

در نظام حقوق اساسی تا کنون دو الگوی عمده صیانت از قانون اساسی شناخته شده است: الگوی «کنترل قضایی» در قالب دادگاه و الگوی کنترل ساسی «در قالب شورا» الگوی کنترل سیاسی برگرفته از نظام حقوقی فرانسه و الگوی کنترل قضایی شامل دو نوع متمرکز و غیر متمرکز به ترتیب در ساختار نظام حقوق اساسی ایالات متحده و کشورهای اروپای قاره‌ای قابل مشاهده است.

۱- دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، ص ۳۵.

اولین قانون اساسی در ایران یعنی قانون اساسی مشروطیت به سال ۱۲۸۵ خورشیدی باز می‌گردد. در متن اصلی قانون اساسی مشروطیت موضوع صیانت از قانون اساسی مسکوت بود اما در اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت (مصوب ۱۳۲۵ قمری) نوعی صیانت تقنینی پیش بینی شده بود که البته تنها مانع تعرض مجلس قانونگذاری به اصول قانون اساسی مرتبط با شریعت اسلام بود و نه کلیه اصول قانون اساسی. بر این اساس هیأتی از فقهاء و مجتهدین به انتخاب مراجع تقلید و وظیفه انطباق مصوبات مجلس شورای ملی با قواعد شرع اسلام را بر عهده داشتند.^۱

پس از انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ و نسخ قانون اساسی مشروطیت با همه بررسی ۱۲ فروردین ماه ۱۳۵۸ موضوع تصویب قانون اساسی با ساختاری جدید مطرح شد. در اولین پیش نویس قانون اساسی با الهام از قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور عنوان بالاترین مقام رسمی کشور را دارا بود. اصل ۸۹ پیش نویس بیان می‌داشت: «رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین المللی است و تأمین اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد».^۲

این اصل در نهایت در سال ۱۳۵۸ به این صورت به تصویب رسید: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است و مسؤولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

سرانجام در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ با حذف اختیار «تنظیم روابط قوای سه گانه» و الحاق آن به اختیارات رهبری (بند ۷ اصل یکصد و دهم) به این صورت درآمد: «پس از مقام

^۱ - دکتر سید حسن امین، تاریخ حقوق ایران، ص ۷۹۴.

^۲ - دکتر ناصر کاتوزیان، گامی به سوی عدالت، جلد اول، ص ۲۱۴.

رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً^۱ به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد.»

قانون اساسی رئیس جمهور را نه صرفاً به عنوان رئیس یکی از قوای سه گانه یعنی قوه مجریه، بلکه به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، مسؤول اجرای قانون اساسی دانسته است. به موجب اصل ۱۱۳ در واقع رئیس جمهور دارای دو شأن است: ریاست قوه مجریه که در عرض رؤسای قوه مقننه و قضائیه قرار دارد و هریک از قوا بر اساس استقلال و تفکیک قوای نسبی وظایف خود را انجام می دهند و نباید تداخلی در وظایف یکدیگر داشته باشند، ولی در شأن دوم یعنی بالاترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری، رئیس جمهور بر کار دو قوه دیگر نظارت دارد که از اصول قانون اساسی تخطی نکند.

بر این اساس مسئولیت اجرای قانون اساسی که همان «صیانت اجرایی» است بر دوش رئیس جمهور قرار گرفته است. «صیانت تقنینی» نیز با توجه به اصل نود و یکم^۱ بر عهده شورای نگهبان است که وظیفه تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی را عهده دار است.

۳. تاریخچه تلاش های رؤسای جمهور در اجرای قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۸ تاکنون هفت رئیس جمهور داشته است که به غیر از دومین رئیس جمهور (محمدعلی رجایی) که مدت کوتاهی عهده دار این سمت بود، هر کدام به نوعی و گاهی با رویکردهای متفاوت در جهت تحقق اصل ۱۱۳ تلاش کرده اند. در این جا

^۱ - اصل نود و یکم: «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 می شود: ۱. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲. شش نفر حقوقدان، در رشته های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می شوند و با رأی مجلس انتخاب می گردند.»

به تفکیک به تلاش‌های رؤسای جمهور و واکنش‌های صورت گرفته از سوی دیگر نهادهای حاکمیتی (به ویژه شورای نگهبان) می‌پردازیم.

۳-۱. اولین رئیس جمهور (سیدابوالحسن بنی صدر، از ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۰)

شورای عالی قضایی در تاریخ ۱۳۵۹/۸/۲۸ برای اعمالی از قبیل عدم رعایت استتار نور در منازل و معابر، خرید و فروش غیر مجاز سوخت و کوپن، احتکار یا گرانفروشی مایحتاج عمومی، سدمعبر و شایعه پراکنی، مجازات‌هایی حسب مورد از یک ماه تا یک سال حبس و پرداخت جریمه نقدی و مصادره مال و غیره وضع کرده و تحت عنوان دستورالعمل تخلفات و جرایم زمان جنگ، دستور اجرای آن را به حکام شرع و دادسراهای انقلاب داده بود.

رئیس جمهور وقت در نامه‌ای در تاریخ ۱۳۵۹/۹/۵ با ذکر اصولی از قانون اساسی از جمله از قانون اساسی از جمله اصول ۳۶، ۱۶۹، ۵۸، ۵۷، ۷۱، ۱۵۷ و... این دستورالعمل را خلاف قانون اساسی دانسته و عمل شورای عالی قضایی را نقض قانون اساسی اعلام کرده بود و در پایان نامه خود آورده بود: «با توجه به اصول و قوانین فوق، شورای عالی قضایی (که با تعیین مجازات به وضع و نسخ بعضی از قوانین جزایی مبادرت نموده) قانون اساسی را نقض کرده است. جای تأسف است شورای عالی قضایی که به موجب اصل ۱۵۶ باید ناظر حسن اجرای قوانین باشد به نقض آشکار قانون اساسی اقدام نماید. اینک حسب وظیفه‌ای که به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی از لحاظ مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه بر عهده دارم به شورای عالی قضایی اخطار می‌کنم از نقض قانون و تجاوز به حدود صلاحیت و وظایف قوه مقننه اجتناب کند. بدیهی است دستورالعمل خلاف قانون آن شورا باطل و ملغی الاثر است.»

در تاریخ ۱۳۵۹/۹/۱۲ شورای عالی قضایی طی نامه‌ای خطاب به شورای نگهبان، نسبت به اخطاری که رئیس جمهور وقت به لحاظ نقض اصولی از قانون اساسی به آن شورا کرده بود

پرسش نموده و خواستار اعلام نظر شورای نگهبان در این خصوص شده که آیا رئیس جمهور چنین حقی را دارد یا خیر. نامه شورای عالی قضایی به این شرح است: «در نامه‌ای که از رئیس جمهور به شورای عالی قضایی رسیده با استناد به اصل ۱۱۳ قانون اساسی وظیفه خویش دانسته که در اعمال قوه قضائیه نظارت داشته باشد و نسبت به بعضی از کارهای انجام شده، به شورای عالی قضایی اخطار نموده‌اند. فتوکی نامه رئیس جمهور به پیوست ارسال می‌شود در صورتی که طبق اصل یکصد و پنجاه و ششم، نظارت بر حسن اجرای قوانین با قوه قضائیه است نه ریاست جمهوری، خواهشمند است آن شورای محترم نظر خود را در این زمینه و اصولاً مفاد اصل ۱۱۳ و محدوده اختیارات ریاست جمهور ابراز کند.»

شورای نگهبان در پاسخ تفسیری کوتاهی که به شورای عالی قضایی داد، در واقع بر عمل رئیس جمهور و استنباط از اصل ۱۱۳ قانون اساسی صحنه گذاشت. نظر شورای نگهبان که در تاریخ ۱۳۵۹/۹/۱۲ به شورای عالی قضایی اعلام شد، به این شرح است: «رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافاتی با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد.»^۱

۳-۲. سومین رئیس جمهور (آیت الله سیدعلی خامنه‌ای، از ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۸)

سومین رئیس جمهور در سال ۱۳۶۰ در پی اجرای این وظیفه خطیر خود برآمد و برای حسن اجرای این مسئولیت در نظر داشت تشکیلاتی رسمی به نام واحد بازرسی ویژه در دفتر خود ایجاد نماید. ولی با توجه به این که طبق قانون اساسی قبل از بازرگری سال ۱۳۶۸ اختیارات اجرایی رئیس جمهور بسیار محدود بود، رئیس جمهور در تاریخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۳ در این زمینه از شورای نگهبان استفسار کرد. متن استفساریه به این شرح است: «رئیس جمهور طبق قانون اساسی مکلف به اجرای قانون اساسی و شرع مقدس و... است. به نظر می‌رسد انجام این

^۱ - حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد سوم، ص ۲۱.

مسئولیت بدون نظارت دقیق بر ارگانهای اجرایی (اعم از قوه قضائیه و مجریه) امکانپذیر نیست. بدین جهت دفتر ریاست جمهوری در صدد است به تشکیل یک واحد بازرسی ویژه اقدام نماید. خواهشمند است نظر آن شورا را در مورد این اقدام از جهت انطباق یا قانون اساسی بیان نمائید.»

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ پاسخ رئیس جمهور را به این شرح اعلام داشت: «آنچه از اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ در رابطه با اصول متعدد و مکرر قانون اساسی استفاده می شود، رئیس جمهور پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را، جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، بر عهده دارد. در رابطه به این وظایف و مسئولیتها می تواند از مقامات مسؤول اجرایی و قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و مقامات مذکور موظفند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند. بدیهی است رئیس جمهور 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.»^۱

رئیس جمهور وقت از این پاسخ قانع نشده و در نامه مشروحی به شورای نگهبان بر موضع خود پافشاری می کند، اما شورای نگهبان به آن نامه پاسخ مکتوب نمی دهد. بلکه یکی از اعضای شورا را جهت تبیین نظر خود خدمت رئیس جمهور می فرستد که در نهایت تشکیل واحد بازرسی ویژه متوقف می شود.^۲

^۱ - حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد سوم، ص ۸۳.

^۲ - حسین مهرپور، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، جلد اول، ص ۶۵.

از جمله اقدامات این دوره تصویب قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» در توسط مجلس شورای اسلامی است. این قانون که ابتدا به شکل لایحه و با پیگیری رئیس جمهور وقت به مجلس پیشنهاد شده بود؛ در نهایت در قالب طرحی با ۱۹ ماده و پنج تبصره در تاریخ ۱۳۶۵/۸/۲۲ (با رفع ایرادات شورا نگهبان) به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۶۵/۹/۴ به تأیید شورای نگهبان رسید.

این قانون دارای چهار فصل به ترتیب با عناوین: «وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه»، «مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی»، «نهاد ریاست جمهوری» و «نحوه رسیدگی به اتهامات و شکایات مربوط به رئیس جمهور» می‌باشد.

مواد ۱۳ تا ۱۶ ذیل فصل دوم به شرح اختیارات رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی می‌پردازد. ماده ۱۳ بیان می‌دارد: «به منظور پاسداری از قانون اساسی 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.» بر اساس ماد ۱۴ در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از صول قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند مرتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجراء را خواستار گردد. مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس جمهور توقف یا عدم اجراء ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست‌وزیر و وزراء باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد.

به منظور اجرای دقیق قانون اساسی، رئیس جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه گانه کشور را دارد. (ماده ۱۵) و رئیس جمهور 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. (ماده ۱۶)

۳-۳. چهارمین رئیس جمهور (آیت الله اکبر هاشمی رفسنجانی، از ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶)

این مقطع اولین دوره ریاست جمهوری بعد از بازنگری در قانون اساسی است. هر چند وظیفه «تنظیم روابط قوای سه گانه» از اصل ۱۱۳ حذف و به بند هفتم اصل ۱۱۰ (وظایف و اختیارات رهبری) ملحق گردید؛ اما مسؤلیت اجرای قانون اساسی برای وی باقی ماند و بخشی اختیارات رئیس جمهور به ویژه در حوزه اجرایی افزایش یافت.

در دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی واحد بازرسی ویژه در دفتر ریاست جمهوری تشکیل شد، اما اطلاعات دقیقی از فعالیت‌های واحد مزبور در زمینه پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی در دست نیست.

شایان ذکر است در همین برهه زمانی و در دوره چهارم مجلس شورای اسلامی (سال ۱۳۷۴) طرحی از سوی تعدادی از نمایندگان تهیه و تقدیم مجلس شد که در آن پیش بینی شده بود دادگاه قانون اساسی مرکب از یک رئیس و دو مستشار که از بین قضات واجد شرایط تصدی دادگاه عالی انتظامی قضات که توسط رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند، تشکیل شود. همچنین یک هیأت عالی تجدیدنظر نیز مرکب از: رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه، یک نفر از فقهای شورای نگهبان، یک نفر از حقوقدانان شورای نگهبان و رئیس دیوان عالی کشور پیش بینی شده بود که به عنوان مرجع رسیدگی به تجدیدنظ آراء دادگاه صیانت از قانون اساسی عمل کند.

طرح مشابهی نیز در دوره پنجم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۶ از سوی نمایندگان تقدیم هیأت رئیسه مجلس شد. در این طرح دادگاه عالی مرکب از یک رئیس و دو عضو و «احیاناً» یک عضو معاون است که از بین قضات عالی رتبه به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و تأیید

مقام رهبری منصوب می‌شوند و مرجع تجدیدنظر آن هیأتی مرکب از رئیس قوه قضائیه، رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور پیش بینی شده بود.

در هر دو طرح دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی در واقع یک دادگاه عالی کیفی اختصاصی محسوب می‌شود که به اتهام نقض اصول قانون اساسی از سوی مسؤولین رسیدگی می‌کند و مرتکبین را به مجازاتهایی از قبیل انفصال و حبس محکوم می‌نماید.^۱

هر دو طرح نمایندگان به سرانجام مشخصی نرسید. بدیهی است هر دو طرح در صورت تصویب نیز

می‌توانست با ایرادات شورای نگهبان از جمله نقض اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی روبه رو شود.^۲

۳-۴. پنجمین رئیس جمهور (سید محمد خاتمی، از ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴)

یکی از اولین اقدامات پنجمین رئیس جمهور با شعار قانون گرایی و اجرای کامل قانون اساسی بر سرکارآمد تشکیل «هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» بود. در متن حکم مورخ ۱۳۷۶/۹/۸ آمده است: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاصل انقلاب بزرگ اسلامی و خون بهای شهیدان و تلاش ایثارگران و چارچوب بی بدیل ساختار نظام ما است و رئیس جمهور طبق اصل (۱۱۳) که می‌گوید «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد» مسؤول اجرای قانون اساسی است. برای انجام این مسئولیت بزرگ و به اقتضای مسئولیتی که در پیشگاه حضرت حق جل و علا دارم و بر اساس

^۱ - پیشین، ص ۶۷.

^۲ - اصل ۱۵۹ قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است»

پیمانی که با ملت بزرگ و شریف بسته و در اجرای سوگندی که یاد کرده ام، تشکیل هیأتی را به نام هیأت پیگیری اجرای قانون اساسی و نظارت بر آن اعلام می‌دارم.»

این هیأت ابتدا با پنج عضو تشکیل گردید و در ادامه یک فرد دیگر نیز به عضویت آن درآمد.^۱

اهم وظایف این شورا به این شرح بود: تدوین خط مشی نحوه پیگیری اجرای قانون اساسی؛ ارائه پیشنهادهای اصلاحی قوانین و مقررات در جهت اجرای کامل قانون اساسی؛ تدوین برنامه‌های آموزشی و پژوهشی برای آشنایی بیشتر مردم به حقوق خود؛ اعمال نظارت و بازرسی موضوع ماده ۱۴ قانون حدود اختیارات و وظایف رئیس جمهور و تعیین موارد تخلف یا عدم اجرای قانون اساسی و تهیه گزارش و ارائه آن به رئیس جمهور؛ پیشنهاد راهکارهای مناسب برای اجرای قانون و رفع آثار تخلف با تأکید بر فصل سوم قانون اساسی؛ تدوین روش‌های دریافت اطلاعات از موارد تخلف یا عدم اجرای قانون اساسی؛ تنظیم گزارش سالانه جهت

^۱ - آقایان دکتر گودرز افتخار جهرمی، محمد اسماعیل شوشتری، سید عبدالواحد موسوی لاری، دکتر حسین مهرپور و دکتر محمد حسین هاشمی. به موجب حکم مورخ ۱۳۷۹/۵/۶ نیز آقای هاشم هاشم زاده هریسی به عضویت هیأت درآمد.

^۲ - متن ماده ۱۴ به این شرح است: «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی رییس جمهور 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 گردد. مقام مسئول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رییس جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رییس جمهور توقف یا عدم اجراء ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست‌وزیر و وزراء باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مرجع صالح ارسال خواهد شد.»

ارائه به مقام رهبری، مردم و مجلس شورای اسلامی با عنایت با اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی.^۱

از نمونه‌های عملی پیگیری رئیس جمهور و هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی در این دوران می‌توان به موضوع بررسی صلاحیت نمایندگان مجلس خبرگان رهبری و مصونیت نمایندگان در اصل هشتاد و ششم قانون اساسی اشاره کرد.

در جریان برگزاری سومین دوره انتخابات مجلس خبرگان رهبری در سال ۱۳۷۷، یکی از داوطلبان در صلاحیت شده با ادعای تضييع حقوق اجتماعی خود موضوع را به هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی منعکس می‌کند. رئیس هیأت طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۷۷/۸/۲۵ خطاب به دبیر شورای نگهبان می‌نویسد: «آقای محسن کدیور داوطلب نمایندگی دوره سوم مجل خبرگان از حوزه» انتخابیه تهران طی شکوائیه‌ای به هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی مدعی شده است که اعلام رد صلاحیت او و ترتیب اثر ندادن به اعتراض وی از سوی شورای نگهبان موجب تضييع حقوق اجتماعی وی که مورد حمایت قانون اساسی است شده است... به نظر می‌رسد اعلام مستدل و مستند رد صلاحیت داوطلب قدر متیقن در صورت درخواست وی لازم باشد، با توجه به ماده ۱۳ قانون حدود و ظایف و اختیارات ریاست جمهوری که به رئیس جمهور اختیار داده شده در جهت حفظ قانون اساسی از مراجع مختلف در درجه اول کسب اطلاع و اخذ توضیح نماید. خواهشمند است دستور فرمائید توضیحات لازم در زمینه تصمیم فوق الذکر برای این هیأت اعلام گردد.»^۲

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۷/۹/۱۱ در پاسخ اعلام می‌دارد: «علاوه بر این که مستفاد از اصل ۱۱۳ قانون اساسی این نیست که رئیس محترم جمهوری بتواند در مصادیق و جزئیات

^۱ - اصل ۱۲۲ قانون اساسی: «رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسؤول است.»

^۲ - مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ص ۳۷۰.

وظایف و اختیارات مسئولین مختلف نظام دخالت کند و بناء علیه رسیدگی جزئی به موضوع صلاحیت نامزدهای عضویت در مجلس خبرگان رهبری از حدود و اختیارات رئیس جمهور خارج است و در صورت لزوم شورای نگهبان اقدام به تفسیر آن خواهد کرد...^۱

رئیس هیأت مجدداً در نامه‌ای به تاریخ ۱۳۷۷/۹/۲۴ با قبول این که رئیس جمهور نمی تواند در وظایف و اختیارات مربوط به مسئولین دیگر دخالت کند عنوان می کند ولی ماده ۱۳ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست جمهوری، کسب اطلاع و اخذ توضیح از دستگاهها و مقامات که حداقل اقدامات رئیس جمهور در زمینه وظایف محوله از سوی قانون اساسی می باشد، دخالتی در زمینه وظایف و مسئولیت دیگران محسوب نمی گردد. در نهایت شورای نگهبان استدلال هیأت را نمی پذیرد و بر موضع خود پافشاری می کند.

در سال ۱۳۸۰ برای دو تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به سبب اظهاراتشان پرونده قضایی تشکیل می گردد. ابتدا رئیس هیأت پیگیری و نظارت طی نامه مورخ ۱۳۸۰/۷/۸ و سپس شخص رئیس جمهور طی نامه مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۶ به استناد اصول هشتم و چهارم و هشتم و ششم قانون اساسی^۲ خطاب به رئیس قوه قضائیه، تعقیب قضایی نمایندگان به دلیل اظهاراتشان را خلاف قانون اساسی می داند.

رئیس قوه قضائیه در پاسخ می نویسد: «ماده ۱۵ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۶۵ در مورد حق رئیس جمهور برای دادن اخطار و تذکر به قوای سه گانه با توجه به اصلاح اصل ۱۱۳ قانون اساسی در سال

۱ - پیشین، ص ۳۷۱.

۲ - اصل ۸۴: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسؤول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». اصل ۸۶: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد.»

۱۳۶۸ و حذف عبارت «تنظیم روابط قوای سه گانه» از میان مسئولیت‌های رئیس جمهور و حذف «نخست وزیر» از تشکیلات دولت قابل استناد برای اطلاق نظارت نیست، بدیهی است هرگونه نظر تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۱۱۳ اصلاحی برای همه قوای کشور لازم الاتباع خواهد بود.»

رئیس قوه قضائیه در نامه‌ای دیگر بیان می‌کند: «این قانون عادی [قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران] قبل از بازنگری تصویب شده است که قطعاً برخی از بندهای آن با تغییر اصل ۱۱۳ قانون اساسی در بازنگری لغو شده است که خود نیاز به بازنگری و اصلاح دارد که چه بسا در اصلاح این ماده نیز مشمول اصلاح گردد.»^۱

در نهایت شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ به درخواست رئیس قوه قضائیه اصل هشتم و ششم قانون اساسی را تفسیر می‌کند و با تأیید نظر رئیس قوه قضائیه اظهارات نمایندگان که جنبه مجرمانه داشته باشد را قابل تعقیب کیفری می‌داند.

در سال با پیشنهاد هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی لایحه‌ای با عنوان «لایحه قانونی اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی» تهیه و برای تصویب به مجلس ارسال شد.

در این لایحه اصلاحاتی برای مواد ۱۳ تا ۱۶ قانون مذکور پیش بینی شده بود که خلاصه آن به این شرح است:

الف) ماده ۱۳: در ادامه متنی به انتهای ماده ۱۳ اضافه شده که بر اساس آن تفویض اختیارات نظارت، بازرسی و پیگیری به «هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» و الزام کلیه

^۱ - مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ص ۲۳۲.

دستگاه‌های حکومتی به همکاری و پاسخ به مکاتبات و ارسال کلیه اطلاعات، اسناد و مدارک درخواست شده ظرف حداکثر دو ماه. در تبصره این ماده به عنوان ضمانت اجراء برای متخلفین، مجازات انفصال از خدمات دولتی از سه ماه تا یک سال پیش بینی شده بود.

ب) ماده ۱۴: در لایحه پیش بینی شده بود ماده جدیدی به همراه دو تبصره جایگزین ماده ۱۴ سابق شود. بر این اساس در صورت توقف، نقض یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس جمهور ضمن دستور توقف اقدامات به بالاترین مقام مسئول نهاد حکومتی، علت توقف، نقض یا عدم اجرا را خواستار می‌گردد، مقام مسئول موظف است ظرف دو ماه پاسخ خود را با ذکر دلیل به اطلاع رئیس جمهور برساند. در صورت اثبات توقف، نقض یا عدم اجرا، رئیس جمهور دستور لازم را صادر پرونده را برای تعقیب متخلف به مراجع اداری و قضایی صالح ارسال می‌دارد و متخلف برای بار اول یک تا سه سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌شود. در تبصره اول این ماده پیش بینی شده بود در صورتی که به تشخیص رئیس جمهور تصمیم قضایی صادره از سوی مراجع قضایی مغایر قانون اساسی باشد، رئیس جمهور می‌تواند درخواست نقض آن را به شعبه‌ای خاص در دیوان عالی کشور متشکل از یک رئیس و دو مستشار به انتخاب هیأت عمومی دیوان عالی کشور ارجاع دهد. صرف درخواست نقض، منجر به توقف اجرای حکم و تبعات آن تا پایان رسیدگی می‌شود. در صورت نقض نیز مرجع قضایی بعدی رسیدگی کنند مکلف به تبعیت از این شعبه خاص می‌شود. در تبصره دوم این ماده بودجه‌ای جهت جبران خسارات و لطمات وارده به شهروندان به جهت نقض حقوق اساسی در نظر گرفته شده بود.

ج) ماده ۱۵: مطابق ماده پانزده اصلاحی رئیس جمهور حق دارد به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، به بالاترین مقامات هریک از نهادهای حکومتی و قوای سه گانه تذکر دهد.

د) ماده ۱۶: بر اساس متن جدید این ماده رئیس جمهور گزارش سالانه خود را به مجلس می‌دهد و این گزارش در مجلس قرائت خواهد شد.^۱

این لایحه با تغییراتی جزئی در تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. شورای نگهبان در نامه‌ای به طور مفصّل ایراداتی را به مصوبه مجلس وارد کرد و از جمله آن را مغایر اصول ۳۶، ۵۷، ۷۱، ۷۳، ۸۵، ۹۴، ۹۶، ۹۸، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۵۶، ۱۵۹، و ۱۶۷ دانست. در نهایت رئیس جمهور وقت به توصیه هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی و با این استدلال که اعمال تغییرات در آن برخلاف روح کلی لایحه پیشنهادی است، لایحه مذکور را از مجلس شورای اسلامی مسترد نمود.

۳-۵. ششمین رئیس جمهور (محمود احمدی نژاد از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲)

در سال ۱۳۸۴ و با روی کار آمدن رئیس جمهور جدید، وی در اولین اقدامات خود هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی را منحل اعلام کرد. سخنگوی دولت در توجیه اقدام خود بیان نمود که دولت از هر ظرفیتی برای اجرای وظایف خود در اجرای قانون اساسی استفاده می‌کند، اما این امر منوط به وجود هیأت خاصی نیست.

اما پس از شش سال و در سال ۱۳۹۰، دولت با تغییر دیدگاه خود هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی را احیاء نمود. در بخشی از متن حکم مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ رئیس جمهور وقت آمده است: «تحقق اهداف و آرمان‌های مندرج در قانون اساسی در گرو تأکید و اصرار بر اصول و روح حاکم بر آن است. حفظ و صیانت از قانون اساسی در حقیقت حفظ همه ارزش‌ها و آرمان‌ها و نظام برآمده از همین قانون است.»

^۱ - حسین مهرپور، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، جلد دوم، ص ۳۱۶.

رئیس جمهور ضمن حکم صادره یازده نفر را به عضویت این هیأت منصوب نمود. اهداف این هیأت عبارت بود از: نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی و گزارش موارد عدم اجرای آن به رئیس جمهور؛ پیگیری تحقق اهداف عالیه مندرج در قانون اساسی و ارائه پیشنهادهای لازم؛ ارائه پیشنهاد برای وضع و یا اصلاح قوانین و مقررات در جهت تمهید اجرای بهتر و کامل تر اصول قانون اساسی؛ آسیب شناسی موارد عدول از اجرای قانون اساسی اعم از مرحله وضع یا اجرای قوانین و مقررات و ارائه راهکارها و پیشنهادات لازم برای رفع آنها؛ ایجاد نظام پایش و ارزیابی قانون اساسی در دستگاههای مختلف و تهیه گزارشهای سالانه؛ برنامه ریزی و تمهید راهکارهای لازم برای مشارکت مردم در امر نظارت بر اجرای قانون اساسی؛ فرهنگ سازی و ترویج گفتمان مبتنی بر مبانی و نگرش حقوق اساسی مندرج در قانون اساسی.

در اولین واکنش به احیای هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی، سخنگوی شورای نگهبان اعلام کرد که این شورا مخالف تشکیل چنین هیأتی است. وی دلیل این مخالف را تلقی شورای نگهبان از اصل ۱۱۳ و عدم امکان ایجاد تشکیلات برای نظارت به دلیل بلااثر شدن قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسؤولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» در پی بازنگری در اصل ۱۱۳ در سال ۱۳۶۸ عنوان کرد.

همچنین رئیس وقت قوه قضائیه نیز مخالفت خود را با تشکیل این هیأت اعلام کرد. وی با تلقی خود از اصل ۱۱۳ بیان نمود با توجه به اصل تفکیک قوا، نظارت و پایش این هیأت در دستگاههای مختلف قابل قبول نخواهد بود و ورود هیأت نظارت در تمام دستگاهها خلاف قانون اساسی است. ایشان با صراحت مخالفت خود را با ورود این هیأت به دستگاه قضائی اعلام نمودند.

۱ - اعضاء عبارتند از: محمدرضا رحیمی، ابراهیم عزیزی، محمدعلی حجازی، سیدمحمدرضا میرتاج الدینی، مرتضی بختیاری، فاطمه بداعی، محمدحسین احمدی شاهرودی، سید فضل الله موسوی، احمد موسوی، قاسم شعبانی، و احمد علیزاده.

هر چند در دوره گذشته نیز (از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴) شورای نگهبان با تفسیر رئیس جمهور از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی هم نظر نبود، اما در عمل نیز به جبهه گیری و تقابل با تصمیم رئیس جمهور نیز نپرداخت.

از فعالیت و عملکرد این هیأت اطلاعاتی هیچ گونه در دست نیست. به نظر می‌رسد با توجه به مخالفت دستگاه‌های مختلف و عدم همکاری آن‌ها، در نهایت هیأت اقدام عملی در خصوص نظارت نداشته است و تنها به عنوان تشکیلاتی مشورتی برای رئیس جمهور عمل کرده است.

۳-۶. هفتمین رئیس جمهور (حسن روحانی، ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵)

در دوران هفتمین رئیس جمهور که تاکنون سه سال آن سپری گشته است؛ هرچند رئیس جمهور بر اجرای کامل قانون اساسی توجهی خاص دارد، اما به جای تشکیل هیأت نظارت و یا تلاش برای اصلاح قانون حدود اختیارات، با تدوین «منشور حقوق شهروندی» در واقع به سمت «حقوق نرم»^۱ به جای «حقوق سخت»^۲ حرکت کرده است. منشور حقوق شهروندی بیش از آن که الزام آور باشد، جنبه توصیه ای، ارشادی و خط مشی گذاری دارد. این تغییر موضع را می‌توان حاصل تجربیات حاصل از تلاش‌های رؤسای جمهور قبلی و ناکامی آن‌ها در جا انداختن جایگاه رئیس جمهور بر اعمال نظام مند قانون اساسی دانست.

منشور حقوق شهروندی متنی ۳۰ صفحه‌ای شامل: بیانیه رئیس جمهوری اسلامی ایران، مقدمه، یکصد و بیست ماده و پیوستی با عنوان «سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی» می‌باشد.^۳

^۱ Soft Law.

^۲ Hard Law.

^۳ <http://epub.citizensrights.ir/CitizensRights.pdf>

در ابتدای بیانیه رئیس جمهور آمده است: «از آنجایی که رئیس جمهور در پیشگاه قرآن و در برابر ملت ایران بر پشتیبانی از حق، عدالت و حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوق ملت در قانون اساسی، سوگند یاد کرده است»؛ به نظر می‌رسد رئیس جمهور در راستای مسؤولیت خود مبنی بر اجرای قانون اساسی مبادرت به تدوین این منشور نموده که فصل سوم قانون اساسی (اصول ۱۹ تا ۴۲ تحت عنوان «حقوق ملت») محقق خواهد کرد.

در بخش پایانی بیانیه رئیس جمهور آمده است: نظر به این که رئیس جمهور مکلف به اجرای قانون اساسی و پاسداری، حمایت و پشتیبانی از آزادی، حرمت اشخاص و حقوق ملت است: بر اساس اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «منشور حقوق شهروندی» را به مثابه خط مشی دولت برای پیشبرد حقوق اساسی ملت ایران اعلام می‌کنم؛ لویح مورد نیاز در خصوص حقوق شهروندی تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد؛ تدابیر لازم را برای همکاری سایر قوا برای پیشبرد حقوق شهروندی را اتخاذ خواهم کرد؛ دستگاه‌های تابعه قوه مجریه مکلف‌اند ظرف شش ماه برنامه «اصلاح و توسعه نظام حقوقی» در حوزه مسؤولیت خود با تأکید بر حقوق شهروندی به تصویب برسانند. نهایت نیز سمتی به عنوان «دستیار ویژه رئیس جمهور در امور شهروندی» در نظر گرفته شده است.

در متن منشور فهرستی از حقوق شهروندی که بیشتر آن‌ها در فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز آمده است به چشم می‌خورد. این فهرست یک صد و بیست ماده‌ای شامل مواردی نظیر: حق حیات، برابری انسانی، آزادی و امنیت شهروندی، مشارکت در تعیین سرنوشت، اداره شایسته، آزادی بیان، دسترسی به اطلاعات، حریم خصوصی، تجمع، تابعیت و رفت و آمد، دادخواهی عادلانه، مسکن، اشتغال، تأمین اجتماعی، آموزش و پژوهش، محیط زیست سالم و صلح و امنیت.

در قسمت پایانی مربوط به سازوکار اجراء و نظارت به تعیین دستیار ویژه، همکاری دستگاه‌های اجرایی تابع قوه قضائیه، آموزش حقوق شهروندی از طریق وزارتخانه‌های آموزش

و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اشاره شده است. همچنین رئیس جمهور گزارش سالانه خود در این زمینه را به ملت ارائه می‌کند. با توجه به عدم اتمام دوره هفتمین رئیس جمهور، قضاوت در مورد منشور زود هنگام است.

۴. بررسی انتقادی تصویب، بازنگری و تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی

هر چند سرزمین ایران تاریخی ده هزار ساله دارد^۱ و یکی از چند تمدن باستانی در دنیای امروز شناخته می‌شود؛ اما عمر داشتن قانون (به مفهوم مدرن) به یکصد و ده سال و با صدور فرمان مشروطین در ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۴ ه.ق. (مرداد ۱۲۸۵ ه.ش.) می‌رسد.

پیش نویس اولیه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توسط هیأتی پنج نفره آتدوین و به رهبر انقلاب تقدیم شد. این متن اولیه با دو مرحله بازنگری، سرانجام در سال ۱۳۵۸ در روزنامه «کیهان» به انتشار عمومی درآمد تا با دریافت پیشنهادهای کارشناسان و عموم مردم جهت بررسی نهایی در اختیار مجلس خبرگان قانون اساسی درآید.

در متن پیش نویس، نهادهای سیاسی با الگو برداری از قانون اساسی فرانسه تعیین شده بود و موقعیت رئیس جمهور و حدود اختیارات آن نیز ناشی از جایگاه او در جمهوری فرانسه داشت. اما در بررسی نهایی قانون اساسی توسط مجلس خبرگان، علاوه بر تلفیق دو سیستم حقوق اسلامی و حقوق رومی - ژرمنی در ساختار کلی، نهادی به نام «مقام رهبری» را نیز به ساختار هیأت حاکمه اضافه می‌کند که با وظایف و اختیارات وسیعی که دارد، مافوق رئیس جمهور بوده و ریاست کشور را بر عهده دارد.

^۱ - سیدحسین امین، تاریخ حقوق ایران، ص ۳۹.

^۲ - ناصر کاتوزیان، گفتگوهای مطبوعاتی، ص ۲۰۹.

در واقع هر چند عنوان حکومت «جمهوری» است، اما رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام کشور شمرده نمی شود؛ در نتیجه اجرای قانون اساسی توسط دومین مقام رسمی کشور با وجود مقام رهبری ناموزون به نظر می رسد.

در ساختار حاکمیت و نهادهای سیاسی در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، مقام رهبری به عنوان شخص اول و رئیس کشور، رئیس جمهور به عنوان شخص دوم و نخست وزیر به عنوان سومین فرد و رئیس دولت تعیین شده بود. در کشورهای دارای ساختار جمهوری، ممکن است رئیس جمهور رئیس دولت هم باشد (مانند کشورهای دارای جمهوری ریاستی نظیر ایالات متحده آمریکا) یا نباشد (مانند کشورهای دارای جمهوری پارلمانی مانند فرانسه)؛ اما در هر دو صورت همواره ریاست کشور با شخص رئیس جمهور است.

این نوع نظام سیاسی رئیس جمهور را در موقعیت نا مشخصی قرار می داد؛ در واقع رئیس جمهور نه نقش رئیس کشور را دارا بود و نه دولت را در اختیار داشت. با این حال اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس جمهور را دارای مسئولیت مهم اجرای قانون اساسی می دانست. این وضعیت که موجب اصطکاک رؤسای جمهور دهه اول انقلاب با مقام رهبری و یا نخست وزیر گردیده بود، از چشم مجلس بازنگاری قانون اساسی دور نماند.

مجلس بازنگاری قانون اساسی (صرف نظر از پیش بینی نشدن موضوع بازنگاری در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸) با تجربه یک دهه مملکت داری، سرانجام در سال ۱۳۶۸ اقدام به اصلاحات اساسی نمود که محور آن نهادهای حاکمیتی از جمله رهبری، ریاست جمهوری و دولت بود. در این تغییرات اختیارات رهبری افزایش یافت، نخست وزیری حذف و رئیس جمهور ریاست دولت را بر عهده گرفت. در واقع با تغییرات به وجود آمدن رئیس جمهور به رئیس دولت تنزل یافته است.

از جمله مهمترین اصلاحات در زمینه اصول مربوط به رئیس جمهور، حذف اختیار «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» از اصل ۱۱۳ و الحاق آن به اصل یکصد و دهم و اضافه شدن به اختیارات رهبری است. با وجود ابقای «مسئولیت اجرای قانون اساسی» برای رئیس جمهور، حذف اختیار مهم

تنظیم روابط قوای سه گانه منطقی به نظر نمی رسد. عمده موارد نقض قانون اساسی ناشی از اصطکاک قوای سه گانه است، رئیس جمهور با داشتن این اختیار می تواند به وظیفه نظارتی و از همه مهمتر اجرای قانون اساسی کمک کند.

پیش از این رئیس جمهور به عنوان هماهنگ کننده بین قوا مطرح بود، با تغییرات جدید این اختیار نیز از رئیس جمهور سلب شده و تنها چیزی که برای او باقی مانده، مسئولیت اجرای قانون اساسی است.^۱

به نظر می رسد تصویب قانون اساسی و بازنگری در آن بدون رعایت روح کلی قانون منجر به تزاخم و نارسایی هایی می گردد که در عمل خود را نشان می دهد. تلفیق دو نظام حقوقی رومی-ژرمنی و اسلامی در متن اولیه و بازنگری در قانون اساسی با مبنایی متفاوت از مبانی تصویب؛ موضوع را بغرنج تر کرده است. برای مثال در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ساختار مدیریتی مبتنی بر عدم تمرکز اداری است و حتی قوه قضائیه نیز به شکل شورایی پنج نفره (نیمی انتخابی و نیمی انتصابی) پیش بینی گردیده است. اما در بازنگری مبنای مدیریت تغییر کرده و تمرکز اداری جایگزین عدم تمرکز می شود؛ شورای عالی قضایی جای خود را به رئیس قوه قضائیه می دهد و رئیس دولت و رئیس جمهور نیز در یک شخص ادغام می شود.

وجود قوانین عادی مغایر با قانون اساسی که دارای تأیید شورا نگهبان نیز می باشد، بخش دیگری از موانع رئیس جمهور در جهات وظیف اجرای قانون اساسی است. اصل یک صد و

^۱ - ناصر کاتوزیان، گفتگوهای مطبوعاتی، ص ۲۰۳.

بیست و سوم قانون اساسی بیان می‌دارد: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.» با این حال ماده یک قانون مدنی و تبصره آن این اختیار را از رئیس جمهور سلب کرده است.^۱ در صورت امتناع رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ، رئیس مجلس به جانشینی وی می‌تواند وظایف رئیس جمهور را انجام دهد.

اگر در قانون اساسی رئیس جمهور تنها رئیس قوه مجریه بود، شاید این ماده محملی پیدا می‌کرد، ولی در قانون اساسی به هر حال مسئول اجرای قانون اساسی است. معنای امضای رئیس جمهور رعایت تشریفات و تبدیل او به ماشین امضاء نیست. ممکن است مصوبه‌ای به رئیس جمهور ابلاغ شود که شورای نگهبان درباره آن اظهار نظر نکرده یا در جلسه علنی مجلس با اکثریت آراء تصویب نشده است؛ در چنین مواردی رئیس جمهور به عنوان مأمور اجرای قانون اساسی مانع رسمیت یافتن چنین مصوباتی می‌گردد که شرایط و تشریفات تصویب قانون را مطابق قانون اساسی طی نکرده است.

این سلب حق با مسئولیتی که قانون اساسی برای حفظ و اجرای قانون اساسی به رئیس جمهور داده است منافات دارد. رئیس قوه مقننه حق ندارد به مأموران قوه مجریه دستور بدهد که قانون را اجراء کنند. قائم مقامی رئیس مجلس به جای رئیس جمهور تداخل بین قوای مقننه و مجریه است.

^۱ - ماده ۱ قانون مدنی: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضاء و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. تبصره: در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»

علاوه بر این، تفاسیر شورای نگهبان از اصل یکصد و سیزدهم و دیگر اصول مرتبط با اختیارات رئیس جمهور در اداره کشور و اجرای قانون اساسی علاوه بر نوسان در میزان حدود اختیار در ادوار مختلف، به نوعی به سمت محدودیت اختیارات رئیس جمهور رفته است.

شورای نگهبان در مقاطعی برای رئیس جمهور حق اخطار و تذکر به سایر قوا را پذیرفته است، اما در مقاطعی دیگر (حتی قبل از بازنگری قانون اساسی) چنین اختیاری را برای رئیس جمهور به رسمیت نمی شناسد. در حالی که شورای نگهبان پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ در مقاطعی به مکاتبات «هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» پاسخ داده است؛ در آخرین اظهار نظر سخنگوی این شورا در سال ۱۳۹۰، رئیس جمهور را فاقد حق تشکیل هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی می داند. به نظر می رسد شورای نگهبان با تفاسیر و مواضع خود رفته رفته اختیار رئیس جمهور مبنی بر نظارت بر اجرای قانون اساسی را بر خلاف صراحت اصل ۱۱۳ به رسمیت نمی شناسد.

۵. نتیجه گیری

هر چند اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رئیس جمهور را به عنوان عالی ترین مقام اجرایی کشور بعد از رهبری، مسؤول اجرای قانون اساسی دانسته است؛ اما عدم پیش بینی اختیارات کافی در متن قانون اساسی، بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف اختیار «تنظیم روابط قوای سه گانه» از حیطه اختیارات رئیس جمهور و نیز تفاسیر محدود کننده شورای نگهبان از قانون اساسی، انجام این وظیفه را برای رئیس جمهور دشوارتر کرده است.

علاوه بر این رئیس جمهور بر خلاف سایر کشورهایی که دارای ساختار جمهوری هستند (اعم از جمهوری ریاستی و جمهوری پارلمانی) به عنوان شخص اول کشور (یا رئیس کشور) جایگاهی ندارد و ریاست کشور شخص مقام رهبری است.



همانطور که وظیفه اجرای قانون اساسی (صیانت اجرایی) در متن قانون اساسی پیش بینی شده است، اختیارات متناسب با آن نیز می‌باید در خود قانون اساسی پیش بینی شود و با تصویب قوانین عادی نمی‌تواند این نقص را بر طرف کرد.

در مجموع نبود اختیارات لازم در قانون اساسی، حذف ابزار کارآمد «تنظیم روابط قوای سه گانه» به عنوان محملی جهت اجراء و ممانعت از نقض قانون اساسی و نیز تنزل جایگاه رسمی رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت در بازنگری سال ۱۳۶۸ عملاً رئیس جمهور را از انجام وظیفه صیانتی اش خلع ید کرده است. به نظر می‌رسد راه برون رفت از این وضعیت انجام اصلاحاتی در قانون اساسی با هدف ایجاد اختیارات کافی برای رئیس جمهور و یا در نهایت حذف مسؤلیت «نظارت بر اجرای قانون اساسی» از حیطة وظایف این مقام باشد.



منابع

الف) کتاب‌ها

۱. راسخ، محمد: «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، انتشارات دراک، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل: «بایسته‌های حقوق اساسی»، نشر دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۷۹.
۳. عبدی، عباس: «معمای حاکمیت قانون در ایران»، انتشارات طرح نو، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۴. کاتوزیان، ناصر: «گامی به سوی عدالت» (مجموعه مقالات)، جلد اول، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۵. کاتوزیان، ناصر: «گفتگوهای مطبوعاتی»، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۶. کاتوزیان، ناصر: «مبانی حقوق عمومی»، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۷. لاگلین، مارتین: «مبانی حقوق عمومی»، محمد راسخ، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۸. مدکس، رابرت ال: «قوانین اساسی کشورهای جهان»، ترجمه سیدمقداد ترابی، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان: «مجموعه نظریات شورای نگهبان»، انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۱۰. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۱۱. مهرپور، حسین: «رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی»، دو جلد، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۸۴.

۱۲. مهرپور، حسین: «مجموعه نظریات شورای نگهبان»، جلد اول، نشر داگستر، چاپ اول، ۱۳۸۸.

۱۳. مهرپور، حسین: «وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی: «مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیأت نظارت و پیگیری اجرای قانون اساسی (۱۳۸۴-۱۳۷۶)»، نشر ثالث، چاپ اول، ۱۳۸۴.

۱۴. هاشمی، سیدمحمد: «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، نشر دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۸۰.

ب) مقالات

۱۵. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا: «جایگاه رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق عمومی، شماره اول، ۱۳۸۵.

۱۶. ره پیک، سیامک: «مبانی اختیارات رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی و مقایسه آن با اختیارات رئیس جمهور در برخی از نظام‌های ریاستی»، نشریه دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۱۲، ۱۳۷۷.

۱۷. علم الهدی، سیدحجت الله و اصل زعیم، امیرحسین: «بررسی ابعاد حقوقی مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوقی، شماره ۴، ۱۳۹۲.

۱۸. منصوریان، ناصر علی و ملازاده، علی: «سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، شماره ۱۱، ۱۳۹۴.

۱۹. هاشم زاده هریسی، هاشم: «درآمدی بر مسأله نقض و عدم اجرای قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، ۱۳۸۳.

۲۰. هاشمی، سیدمحمد: «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸، ۱۳۶۹.

۲۱. هاشمی، سیدمحمد: «تبیین مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس جمهور»، نشریه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۲، ۱۳۸۱.





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی