

# حدود، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری<sup>۱</sup>

پدرام سعید، مجتبی مقصدی

## چکیده

حاکمیت قانون و تعهد به قانون اساسی بدون تفکیک قوا از یکدیگر میسر نیست. از این رو در قوانین اساسی همه کشورها این اصل به نحوی آورده و در عین حال مکانیسم‌هایی برای نظارت و برقراری توازن میان قوای حکومتی در نظر گرفته شده است. در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر تفکیک قوا تصریح و در دیگر اصول تمهیداتی برای نظارت و برقراری توازن بین قوا اندیشیده شده است.

۱. نظر به اهمیت لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» و تقدیم آن به مجلس توسط هیأت دولت در تاریخ ۱۳۸۱/۷/۱، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس مبادرت به انجام مطالعات و بررسی‌های مستقلی درباره مفاد لایحه نمود. متن حاضر یکی از این گزارش‌هاست که در دفتر مطالعات سیاسی تهیه و مرکز پژوهش‌ها آن را در آذر ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با عنوان «گزارش کارشناسی درباره لایحه تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری» و با شماره ۶۵۳۸ منتشر کرده است.

مسئولیت اجرای قانون اساسی در ایران به عهده رئیس جمهور نهاده شده است. جرائم قانون اساسی شامل اجرا نشدن یا نادیده‌انگاری اصولی از آن یا نقض عینی اصول مصرح در آن می‌شود. در کشورهای مختلف سازوکارهای گوناگونی برای صیانت از قانون اساسی اندیشیده شده است. در ایران صیانت از قانون اساسی از حیث جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با آن به عهده شورای نگهبان گذاشته شده است اما برای صیانت از قانون اساسی در برابر اقدامات و تصمیم‌گیری‌های مغایر با آن، رویه مشخص و تضمین محکمی وجود ندارد.

قوه مقننه با دو کارکرد وضع قانون عادی و نظارت بر اجرای آن، در صیانت از قانون اساسی نقش دارد. همچنین اختیار این قوه برای تحقیق و تفحص در تمامی امور کشور، رسیدگی به شکایات شهروندان از هر یک از قوا (کمیسیون اصل ۹۰)، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، و طرح پرسش از مقامات عالی قوه مجریه و استیضاح آنان در این زمینه اهمیت ویژه‌ای دارد.

قوه قضاییه نیز «مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین» و دادگستری مرجع رسمی تظلمات و شکایات است. اما با وجود تمهیدات پیش‌بینی شده در ساختارهای رسمی، در صورت توقف یا نقض اصولی از قانون اساسی توسط این قوا، رئیس جمهور به عنوان «مسئول اجرای قانون اساسی» می‌تواند چه اقدامات عملی و قانونی را به مورد اجرا گذارد؟

مسئولیت اصلی رئیس جمهور، اجرای قانون اساسی است و لایحه قانونی اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» به وی کمک می‌کند تا این وظیفه را به انجام رساند.

#### مقدمه

در پی تقدیم لایحه «اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی

تحت عنوان «مسئولیت رئیس جمهوری در اجرای قانون اساسی» در تاریخ ۱۳۸۱/۷/۱ توسط هیأت دولت به مجلس، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس در صدد تهیه گزارش‌های کارشناسی در باره موضوع و مفاد این لایحه برآمد. تهیه گزارش کارشناسی، خود مستلزم انجام مطالعات نظری، آشنایی با تجربیات دیگر کشورها در چارچوب مطالعات تطبیقی، آگاهی و بهره‌مندی از دیدگاه‌های صاحب‌نظران و افراد ذی‌نفع بود. با انجام کلیه این اقدامات این امکان فراهم آمد که از نتایج آن‌ها در تهیه گزارش کارشناسی حاضر سود جسته شود.

این گزارش مشتمل است بر کلیات مربوط به اختیارات ریاست جمهوری و مباحث نظری مرتبط با آن که تحت سه عنوان کلی تفکیک قوا، اختیارات ریاست جمهوری و صیانت از قانون اساسی مطرح شده است. در بخش مطالعات تطبیقی به مباحثی همچون ویژگی جراثم قانون اساسی، نحوه تسلیم شکایات درباره این جراثم، نحوه رسیدگی به شکایات مربوط به قانون اساسی، انواع مراجع رسیدگی‌کننده و مراحل رسیدگی در دیگر کشورها پرداخته شده است. در مصاحبه‌های کارشناسی، به جمع‌آوری نظرات کارشناسی از طریق مصاحبه با اساتید، صاحب‌نظران و فعالان سیاسی پرداخته شده است که در طرح انتقادات و نکات مثبت در مورد لایحه از آن‌ها بهره گرفته‌ایم. همچنین از اظهارنظرهای مندرج در مطبوعات نیز در بررسی لایحه استفاده شده است.

## کلیات مربوط به اختیارات ریاست جمهوری و مباحث نظری مرتبط با

آن

### ۱. تفکیک قوا

#### الف) کلیات

اصل تفکیک قوا مشخصه پذیرفته شده و شرط مقدم حاکمیت قانون<sup>۱</sup> یا تعهد به قانون اساسی<sup>۲</sup> است. پس از صدور اعلامیه حقوق انسان و شهروندی فرانسه در سال ۱۷۸۹ که در

1. rule of law  
2. constitutionalism

ماده ۱۶ آن آمده است «در جوامعی که تضمینی برای حقوق شهروندان نیست یا تفکیک قوا لحاظ نشده است اساساً موجودیت قانون اساسی منتفی است»<sup>۱</sup> و طی تحولات تاریخی مختلف، همه کشورها تلویحاً یا تصریحاً این اصل را در قانون اساسی خود ذکر کرده‌اند. اساساً شالوده قوانین اساسی را دو اصل ظاهراً متنافر اما آشتی‌پذیر حاکمیت قانون و مردم‌سالاری تشکیل می‌دهد.<sup>۲</sup> این دو اصل مقوم اصل تفکیک قوا نیز هست. اصل تفکیک قوا بر سه مقدمه استوار است: (۱) سه قوه مجزای مجریه، قضاییه و مقننه وجود داشته باشد؛ (۲) هر کدام از این قوا وظیفه مستقلی داشته باشد؛ (۳) مستخدمین هر یک از این قوا در قوه دیگر خدمت نکنند.

موضوعی که ارتباط تام با تأمین اهداف مورد نظر از تفکیک قوا دارد و از اصل مردم‌سالاری نشأت گرفته است نحوه انتخاب مقامات قوای مجریه و مقننه است. کمال مطلوب برای جلوگیری از سیطره یک قوه بر قوه دیگر آن است که این مقامات با رأی مستقیم مردم انتخاب شوند که در این صورت مستقیماً هم به مردم پاسخگو خواهند بود. البته چنین چیزی در قوه قضاییه چندان شدنی نیست ولی باید حتی‌المقدور واسطه‌های انتخاب را کاهش داد.<sup>۳</sup>

مراد واضعان اندیشه تفکیک قوا، جدایی مطلق قوا از یکدیگر نبوده است. زیرا چنین چیزی به دلیل آن که هر واحد حکومتی کارویژه‌های متعدد و متداخلی دارد ممکن نیست. از این گذشته، تفکیک مطلق خود موجب استبداد قوا می‌شود. همچنین در بسیاری از موارد مردم به طور مستقیم نمی‌توانند تضمینی برای پاسخگویی قوا در دست داشته باشند و لازم است یک نهاد مقتدر حکومتی از آن‌ها پشتیبانی کند. از این رو در تمام قوانین اساسی،

1. W. Laqueur and B. Rubin (eds), "the Human Rights Reader", London: Meridian, 1990, p. 120.

2. Albert Weale, "Constitutional Design", in *Encyclopedia of Democratic Thought*, edited by Paul B. Clarke and Joe Foweraker, London, Routledge, 2001.

3. Michael J. Glennon, "Separation of Powers", In *Encyclopedia of the American Constitution*, edited by Leonard W. Levy and Kenneth L. Karts, USA, Macmillan Reference, 2000.

سازوکارهایی با عنوان نظارت و ایجاد توازن<sup>۱</sup> به وجود آمده است که مانع از تالی‌های فاسد تفکیک قوا می‌شود.

قوانین اساسی همه کشورها آمیزه‌ای از تفکیک قوا، نظارت و برقراری توازن است که بر اساس آن هیچ قوه‌ای خود را از نظارت قوه مقتدر دیگری مصون نمی‌بیند. برای مثال، قوه مقننه همواره تجلی حاکمیت مردم محسوب می‌شود و همین، قوه یاد شده را از هر نظارتی مبرا می‌کند. با وجود این در همه کشورها، تشکیلاتی بر مصوبات قوه مقننه از حیث تطابق با قانون اساسی نظارت می‌کند. همچنین استقلال دستگاه قضایی اصلی مسلم به شمار می‌رود به طوری که در قوانین اساسی اغلب کشورها در قالب اصلی مستقل و معمولاً با عبارت «قضات باید مستقل و فقط تابع قانون باشند» بدان تصریح شده است. با این حال، در همه دنیا برای جلوگیری از استبداد قضایی، این نهاد تحت نظارت سایر قوا قرار دارد. مجالس قانونگذاری برای سازمان، اختیارات و آیین دادرسی محاکم، قانون وضع می‌کنند. همچنین تدوین و تصویب مقررات مربوط به دوره تصدی، شرایط انتصاب و عزل قضات در اختیار قوه مقننه است. فراتر از آن در برخی از کشورها مجالس قانونگذاری در انتصاب قضات نقش مهمی ایفا می‌کنند. قوه مجریه نیز اغلب در انتصاب قضات یا مراحل گزینش آن‌ها دخالت دارد و عهده‌دار اداره دادگاه‌هاست. در بسیاری از موارد نیز رئیس کشور با اختیاراتی که در عفو مجرمان دارد موجب بی‌اثر شدن احکام قضایی می‌شود.<sup>۲</sup>

#### ب) بررسی وضعیت ایران

در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر تفکیک قوا تصریح شده است. با وجود این اولاً قدرتی فرا دست سایر قوا به نام رهبری وجود دارد. ثانیاً نهادهای

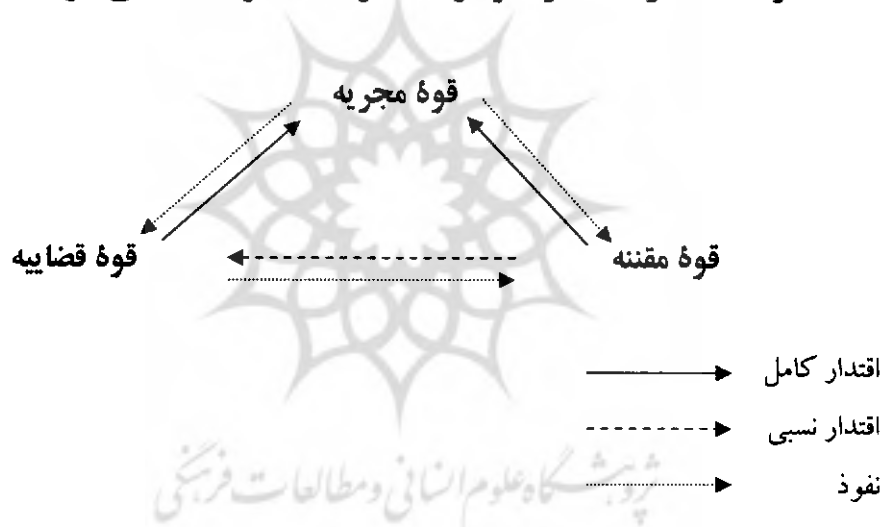
1. checks and balances

2. Peter Paczolay, *Separation of Powers Regarding the Constitutional Court's Jurisdiction*, General Report of the 10<sup>th</sup> Conference of the European Constitutional Court (1994), see at this address: [www.mkab.hu/conference/Grhee.htm](http://www.mkab.hu/conference/Grhee.htm)

خاصی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارند که علی‌الظاهر مستقل از هریک از قوا هستند بی آنکه خود، قوه مستقلی باشند.

در قانون اساسی کشور ما به نظارت و ایجاد توازن نیز توجه شده است. برخی از نویسندگان میزان سیطره قوا بر یکدیگر را در سه سطح اقتدار کامل، اقتدار نسبی و نفوذ تقسیم‌بندی کرده‌اند. براین اساس، قوه مقننه بر قوه مجریه اقتدار کامل و بر قوه قضاییه اقتدار نسبی دارد. قوه مجریه بر قوه مقننه و قوه قضاییه فقط نفوذ دارد و قوه قضاییه بر قوه مجریه اقتدار کامل و بر قوه مقننه نفوذ دارد.<sup>۱</sup> (ر.ک. به نمودار ۱)

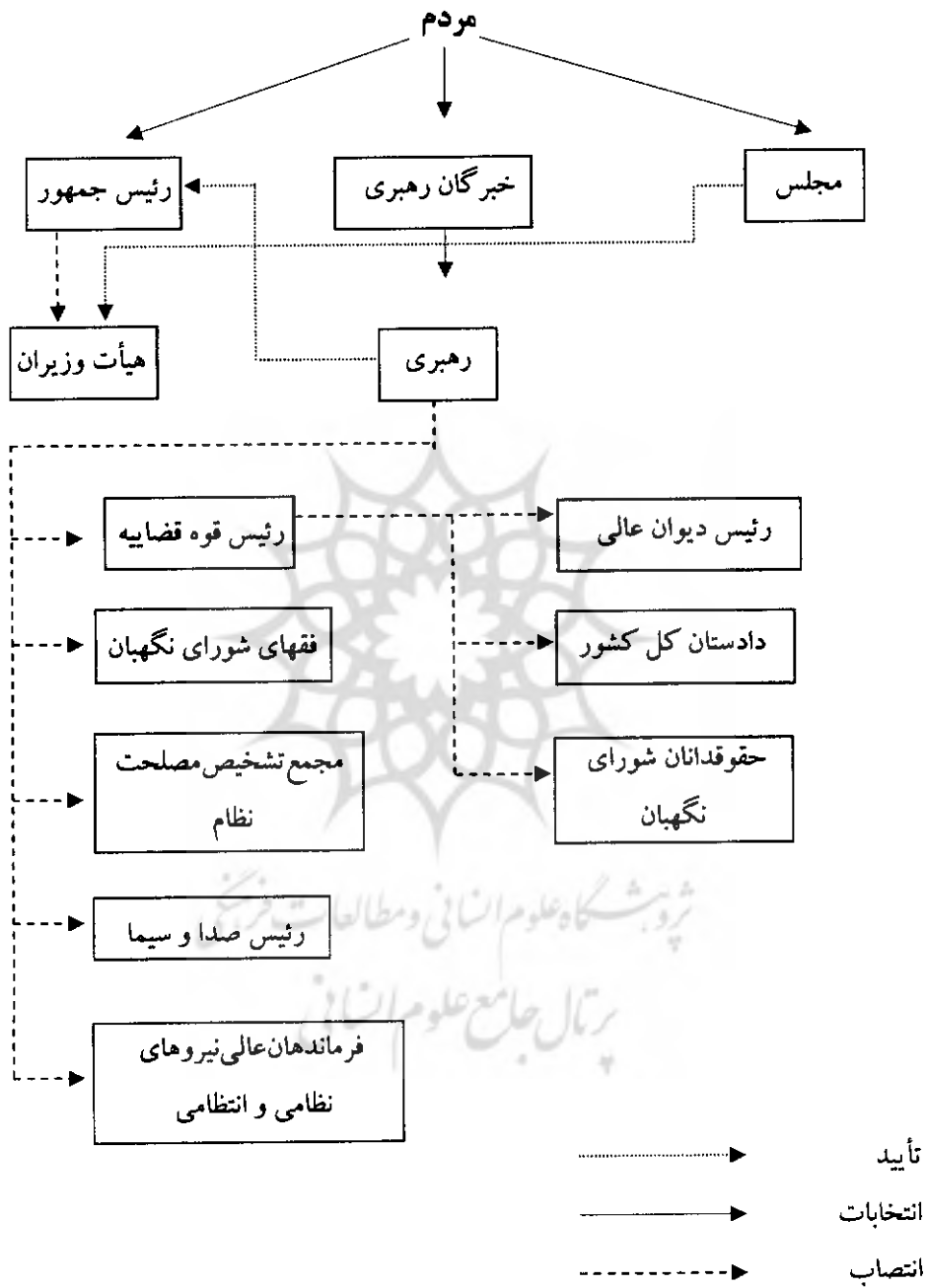
#### نمودار ۱: میزان سیطره قوا بر یکدیگر در جمهوری اسلامی ایران



در نحوه انتصاب مقامات عالی این قوا، فقط قوای مقننه و مجریه با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و مقامات عالی قوه قضاییه با سه واسطه از انتخاب مستقیم مردم فاصله می‌گیرند. (ر.ک. به: نمودار ۲)

۱. محمد هاشمی؛ «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»؛ جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، پاییز ۱۳۸۰، ص ۹.

نمودار ۲: نحوه انتخاب یا انتصاب مقامات عالی در جمهوری اسلامی ایران



آنچه ذکر شد ناظر بر مناسبات مستند بر قانون اساسی و ساختارهای رسمی بود. اما علی‌رغم این ساختارهای رسمی، همواره و در همه کشورها افراد یا گروه‌هایی وجود دارند که باید نظرشان را برای تغییر سیاست‌های موجود جلب کرد. بنابراین برای دستیابی به درک درستی از واقعیت خارجی باید توجه کرد که در کدام یک از قوا، این افراد یا گروه‌ها نفوذ و رسوخ بیش‌تری داشته‌اند.<sup>۱</sup>

## ۲. اختیارات ریاست جمهوری

### الف) کلیات

یکی از واقعیت‌های سیاسی قرن بیستم، افزایش روزافزون اختیارات قوه مجریه بوده تا آن‌جا که دوران ما به عصر قوه مجریه معروف شده است. در نظام‌های پارلمانی اروپایی اختیارات زیادی به مجالس تفویض شده است به طوری که می‌توانند دولت‌ها را برکنار سازند یا بر سر کار آورند. رئیس دولت (نخست وزیر) نیز منتخب اکثریت نمایندگان مجلس است. با همه اینها، قوه مجریه همچنان قدرت اصلی را در دست دارد. ساختار و وظایف قوه مجریه به ویژه ارتباط آن با قوه مقننه و تفوقش بر آن، تعیین‌کننده اصلی نظام تفکیک قوا در هر کشوری است.

موضوع اساسی مطرح در بررسی اختیارات قوه مجریه آن است که به راستی چه کسی قدرت قوه مجریه را در دست دارد. شواهد تاریخی در نظام‌های دموکراسی پارلمانی اروپا حکایت از آن دارد که این نظام‌ها ابتدا به صورت مشروطه سلطنتی بوده‌اند و به تدریج پادشاه همان اختیارات تشریفاتی را نیز از دست داده و مقام ریاست جمهوری جای وی را گرفته است. اما اختیارات رسمی قوه مجریه در دست هیأت دولتی بوده که در رأس آن نخست وزیر قرار داشته است. بنابراین رئیس جمهور مسئولیت سیاسی ندارد و کل این

۱. برای اطلاعات بیش‌تر، ر.ک. به:

Wilfred Buchta: "Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic", Washington Institute for Near East Policy, 2000.

George Tsebelis: "Veto Players: How Political Institutions Work", Princeton: Princeton University Press, 2002.



مسئولیت برعهده هیأت وزیران (نخست‌وزیر و وزیران) است. به این نظام‌ها، نظام پارلمانی اطلاق شده است. اما در نظام امریکا وضع کاملاً متفاوت است و در آن رئیس‌جمهور، یگانه رئیس قوه مجریه است که از طریق انتخابات، کسب مشروعیت می‌کند. این گونه نظام‌ها، ریاستی نامیده شده‌اند.

حتی در نظام‌های سنتی پارلمانی هم میان اساتید حقوق اساسی، تدوین‌کنندگان قوانین اساسی و محققان علوم سیاسی مناقشات زیادی بر سر معایب و مزایای نظام‌های ریاستی و پارلمانی جریان دارد. امروزه که به دلیل گرایش جهانی به مردم‌سالاری اهتمام زیادی به نهادسازی دمکراتیک مبذول داشته می‌شود این بحث و بررسی‌های سنتی شکل تازه‌ای به خود گرفته است و کشورهای در حال‌گذار تجربیات متفاوتی را در این زمینه به نمایش می‌گذارند. برای مثال، برخی از صاحب‌نظران عقیده دارند که گرایش دولت‌ها در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، به سمت رژیم‌های نیمه ریاستی است. واقع امر آن است که حتی در کشورهای اروپای غربی مثل فرانسه، پرتغال، اتریش و فنلاند هم که در آنها دست کم براساس قانون اساسی، اختیارات ریاست‌جمهور از نظام‌های پارلمانی بیش‌تر است مشکل بتوان ماهیت حقیقی اختیارات قوه مجریه را تعیین کرد زیرا - همان‌گونه که ذکر شد - آنچه در قالب چارچوب‌های رسمی و قانون اساسی آمده است با آنچه در عمل اجرا می‌شود تفاوت دارد. مصداق بارز این موضوع، جمهوری پنجم فرانسه است که در آن ریاست‌جمهوری در عمل بیش‌تر از آنچه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است اختیار دارد.<sup>۱</sup>

دو شاخص اساسی برای پی بردن به اقتدار یا ضعف رئیس‌جمهور آن است که اولاً او چگونه انتخاب می‌شود (مستقیم توسط مردم یا به طور غیرمستقیم توسط پارلمان) و ثانیاً دامنه و حدود اختیارات او در حوزه‌های ذیل چه اندازه است:

۱. سیاست خارجی و دفاع ملی،
۲. عزل و نصب اعضای هیأت دولت،

1. Paczolay, *op.cit.*

۳. اجرا یا رد مصوبات مجلس،

۴. انحلال پارلمان،

۵. انتصاب مقامات رسمی بدون تأیید هیأت دولت،

۶. اختیار در مواقع اضطراری.

### ب) بررسی وضعیت ایران

اصل شصتم قانون اساسی ۱۳۵۸، با ترتیب منحصر به فردی قائل به ارکان سه گانه (رهبری، ریاست جمهوری و دولت) بود. در سال‌های بعد این ترتیبات سه گانه مشکلاتی ایجاد کرد تا آن جا که در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، پست نخست‌وزیری حذف و اصل شصتم بدین ترتیب اصلاح شد:

«اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.»

در همین اصلاحات عبارت «تنظیم روابط قوای سه گانه» از مسئولیت رئیس جمهور حذف و به وظایف رهبری افزوده شد. اما «مسئولیت اجرای قانون اساسی» کماکان به عنوان یکی از وظایف رئیس جمهور باقی ماند.

مفاد سوگند ریاست جمهوری بیان‌کننده نقش حساسی است که وی در پاسداری از قانون اساسی؛ حفظ نظام، دین و میهن؛ تضمین حقوق و آزادی‌های مردم و حراست از استقلال کشور بر عهده دارد. این تکالیف سنگین مستلزم اختیارات فراوانی است که رئیس جمهور برای عمل به وظایف خود نیازمند آن است. البته پس از اصلاح قانون اساسی اقتدارات رئیس جمهور به نحو چشمگیری افزایش یافته است که می‌توان در سه سرفصل آن‌ها را بررسی کرد.<sup>۱</sup>

۱. هاشمی، پیشین.

**الف) وظایف و اختیارات رئیس جمهور در اداره عالی کشور (مسئولیت اجرای قانون اساسی، مسئولیت ریاست جمهوری در امور بین‌الملل و ریاست و مسئولیت شوراهاى عالی کشور)؛**

**ب) وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ریاست و اعمال قوه مجریه (ریاست هیأت وزیران، ریاست عالی سازمان‌های وابسته، تعیین سرپرست موقت برای وزارتخانه‌های بدون وزیر، اعطای نشان‌های دولتی)؛**

**ج) وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با قوای دیگر.**

شایان ذکر است که شرط اولیه در پذیرش، ساماندهی و ماندگاری هر مسئولیت اجتماعی و وظیفه اجرایی، وجود تناسب، تطابق و توازن میان مسئولیت‌ها و وظایف با اختیارات و ابزارهای اجرایی است. فقدان اختیارات و ابزارهای اجرایی و قانونی لازم برای مدیریت‌های کلان در سطح کشور به مضحکه تبدیل شدن وظایف، لوذ شدن مسئولیت‌ها، بروز بی‌اعتمادی اجتماعی، نفی مشارکت مدنی و سرخوردگی مردم از حل و فصل مسائل و مشکلات از طریق مجاری قانونی منجر می‌شود. در مقابل، اختیارات بی‌حد و حصر نیز به حکومت مطلقه، عدم پاسخگویی و تداخل وظایف قوا می‌انجامد. آنچه مطلوب و مقرون به مصلحت عمومی است وجود تناسب، تطابق و توازن میان این مسئولیت‌ها و وظایف با اختیارات اجرایی است.

با توجه به اصل تطابق مسئولیت و اختیار و با توجه به جایگاه رئیس جمهور به عنوان نماینده منتخب و مستقیم مردم، یکی از مظاهر برجسته حاکمیت ملی (اصل ۱۱۴ قانون اساسی)، عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، مسئول اجرای قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آن (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) و ریاست قوه مجریه (اصل ۱۳۳ قانون اساسی) باید پرسید آیا در شرایط کنونی رئیس جمهور از اختیارات و ابزارهای قانونی لازم برای صیانت از حقوق ملت، اجرای قانون اساسی و نظارت بر حسن اجرای آن برخوردار است؟ آیا او می‌تواند از نقض مصونیت پارلمانی و کلای ملت در مجلس شورای اسلامی،

تحدید آزادی‌های اساسی به ویژه آزادی بیان و قلم، توقیف گسترده مطبوعات، نقض آیین دادرسی، دستگیری و کلای متهمان سیاسی و مواردی از این دست ممانعت کند؟ واقعیت آن است که برای جلوگیری از نقض قانون اساسی تنها تذکر و اخطار رئیس جمهور کفایت نمی‌کند؛ همچنان که در مواردی با وجود تذکرها و اخطارهای رئیس جمهور، نه تنها نقض قانون اساسی ادامه یافته بلکه با تحدید حقوق و آزادی‌های مصرحه در قانون اساسی تشدید شده و گاه به صورت رویه درآمده است.

### مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

با پیروزی انقلاب اسلامی ایران در بهمن ۱۳۵۷ و تأسیس جمهوری اسلامی در فروردین ۱۳۵۸، برای اولین بار در طول تاریخ، نهادی به نام «ریاست جمهوری» در ایران ایجاد شد. رئیس جمهور که ریاست قوه مجریه را برعهده دارد و پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جایگاهی ویژه و بسیار پراهمیت دارد. از جمله مسئولیت‌هایی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهده رئیس جمهور نهاده است مسئولیت اجرای قانون اساسی است. این وظیفه بسیار خطیر هم اینک در قالب اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متبلور شده است که مبنای اصلی مسئولیت و وظیفه رئیس جمهور در امر صیانت از قانون اساسی را تشکیل می‌دهد. دانستن سابقه و منشأ این اصل از اصول قانون اساسی تأثیر بسزایی در فهم و تحلیل مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و صیانت از آن خواهد داشت.

در پی برگزاری رفراندوم ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ و رأی مردم به استقرار حکومت جمهوری اسلامی در ایران، تدوین قانون اساسی جدید شتاب گرفت. در پیش‌نویس قانون اساسی که از طرف دولت موقت برای بررسی به مجلس خبرگان قانون اساسی یا «مجلس بررسی نهایی قانون اساسی» تقدیم شد آمده بود: «رئیس جمهوری بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌الملل و اجرای قانون اساسی است و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را به عهده دارد.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این

پیش‌نویس، رئیس‌جمهور به طور مطلق بالاترین مقام رسمی کشور قلمداد و تنظیم روابط قوای سه‌گانه برعهده او نهاده شده بود. همچنین به موجب این پیش‌نویس، فرماندهی کل نیروهای نظامی با رئیس‌جمهور بود (اصل ۹۳). رئیس‌دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور نیز با حکم او منصوب می‌شدند (اصل ۱۴۰). حتی او ضامن استقلال قوه قضائیه محسوب می‌شد و شورای عالی قضایی باید در حفظ این استقلال با رئیس‌جمهور همکاری می‌کرد (اصل ۱۲۷).

مسئلاً رئیس‌جمهور با داشتن این اختیارات گسترده، قدرت بسیار زیادی برای ایفای مسئولیت اجرای قانون اساسی داشت. ولی به هر حال این اصول بدین شکل در مجلس خبرگان قانون اساسی تصویب نشد. نهاد رهبری و ولایت فقیه در قانون اساسی ایجاد و برخی اختیارات مهم و اجرایی کشور به وی واگذار شد. در نتیجه، اصل ۱۱۳ در مجلس خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ بدین شرح به تصویب رسید: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده دارد». در این اصل، گذشته از مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه، تنظیم روابط قوای سه‌گانه نیز با رئیس‌جمهور بود. بند ذیل اصل ۵۷ هم که از قوای حاکم و استقلال آن‌ها صحبت می‌کرد مقرر می‌داشت که ارتباط میان قوا به وسیله رئیس‌جمهور برقرار می‌شود. وجود این وظیفه نیز متضمن نوعی برتری در شأن و جایگاه رئیس‌جمهور بود و طبیعتاً در ایفای مسئولیت اجرای قانون اساسی به وی کمک می‌کرد.

در پی اصلاحات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وظیفه تنظیم روابط قوای سه‌گانه هم از دوش رئیس‌جمهور برداشته شد و جزو اختیارات و مسئولیت‌های مقام رهبری قرار گرفت. با این حال، مسئولیت اجرای قانون اساسی به طور عام و مطلق همچنان برعهده رئیس‌جمهور باقی ماند.

همان‌طور که می‌دانیم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بویژه پیش‌نویس اولیه آن تا حد زیادی ملهم و مقتبس از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸) بود. به طوری

که هم‌اکنون نیز برخی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عیناً یا با تغییر جزئی، ترجمه بعضی از اصول قانون اساسی فرانسه است. اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه طرح اولیه آن هم برگرفته از اصل ۵ قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه است (که هم اینک نیز در این کشور مجری است). اصل ۵ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد. وی با داوری خویش عملکرد قانونمند قوای عمومی و همچنین استمرار حکومت را تضمین می‌کند. رئیس جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی و رعایت معاهدات است.»

قانون اساسی فرانسه که این وظیفه و مسئولیت مهم را به عهده رئیس جمهور گذاشته، اختیارات وسیع و مهمی نیز به وی داده است. طبق قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور، فرمانده کل قواست (اصل ۱۵)؛ در مواردی و تحت شرایطی می‌تواند مجلس ملی را منحل کند (اصل ۱۲)؛ می‌تواند قوانین مصوب مجلس را که برای توشیح نزد او ارسال می‌شود برای تجدیدنظر به پارلمان برگرداند و پارلمان باید به این تقاضای رئیس جمهور ترتیب اثر بدهد؛ سه تن از اعضای نه‌گانه شورای قانون اساسی را رئیس جمهور تعیین می‌کند؛ رئیس شورای قانون اساسی نیز منصوب رئیس جمهور است (اصل ۵۶). طبق اصل ۶۴ رئیس جمهور استقلال قوه قضاییه را تضمین و شورای عالی قضایی وی را در این امر یاری می‌کند. طبق اصل ۶۸ رئیس جمهور نسبت به اعمالی که در اجرای وظایف خویش انجام می‌دهد مسئول نیست، جز در مورد خیانت بزرگ و آشکار که در این صورت با رأی علنی و اکثریت دو مجلس تحت تعقیب قرار می‌گیرد و در دیوان عالی عدالت محاکمه می‌شود. رئیس جمهور فرانسه با داشتن چنین موقعیت و اختیاراتی به حکم اصل ۵، ناظر و مراقب اجرای قانون اساسی و انجام وظیفه قانونمند دستگاه‌های مختلف دولتی است.<sup>۱</sup>

حال باید پرسید رئیس جمهور ایران وظیفه «مسئولیت اجرای قانون اساسی» را که به صورت عام و مطلق بر عهده او نهاده شده است باید با چه اختیارات قانونی و ضمانت

۱. مهدی مختاری؛ «صیانت از قانون اساسی در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۱۳۷۸.

اجرایی به انجام برساند؟ او به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کند که پاسدار قانون اساسی کشور باشد. اما آیا اختیارات موجود، او را قادر به اجرای سوگند خود در پاسداری از قانون اساسی می‌کند؟ اساساً مسئولیت صیانت از قانون اساسی در ایران متوجه چه نهاد و مقامی است؟

### ۳. صیانت از قانون اساسی

#### الف) کلیات

قانون اساسی به عنوان بنیان اصلی و تبیین‌کننده روابط دولت - ملت، دربرگیرنده قواعد مربوط به حکومت و اداره کشور، ساختار تشکیلاتی دولت و قوای حاکم، و حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی نیازمند ضمانت اجرایی و مراجع پیگیر در خصوص جرائم مربوط بدان نیز هست. در نظام‌های مختلف حقوق اساسی جهان، سازوکارهای گوناگونی برای صیانت از قانون اساسی، جلوگیری از بروز و استمرار جرائم قانون اساسی در فرایند وضع قوانین و مقررات و اجرای آنها طراحی و پیش‌بینی شده است.

تعیین مرجع رسیدگی به جرائم قانون اساسی، خصوصیات مرجع رسیدگی‌کننده و مراحل رسیدگی، نوع بررسی اشخاص و نهادهای شکایت‌کننده و ارجاع‌دهنده و تظلم‌خواه، از جمله نکات مهمی است که در قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان به شیوه‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته است.

#### ویژگی جرائم قانون اساسی و انواع آن

جرائم قانون اساسی غالباً ماهیت سیاسی دارد و با توجیحات ارزشی همراه است. این جرائم تبلور سوء برداشت، بی‌توجهی یا نقض آشکار یا ناتوانی از اجرای اصولی از قانون اساسی است.

جرائم قانون اساسی گاه به صورت مجرد با اجرا نشدن، نادیده‌انگاری و مسکوت گذاشتن اصولی از قانون اساسی کشور همراه است. برای نمونه، اجرا نشدن قانون شوراها

طی دو دهه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، نمونه‌ای از توقف و معطل ماندن اصل مهمی از قانون اساسی بوده است.

نوع دیگری از جرائم قانون اساسی در قالب نقض عینی و محسوس اصول مصرح در قانون اساسی قابل مشاهده است. دستگیری و کلاهی متهمان سیاسی، تحدید آزادی‌های مطبوعاتی و نقض اصول فصل سوم قانون اساسی در زمره نقض عینی، محسوس و بدیهی اصول مهمی از قانون اساسی تلقی می‌شود.

### نحوه طرح و تسلیم شکایت از جرائم قانون اساسی

بنا به پیش‌بینی‌های انجام شده در قوانین اساسی کشورها، افراد، گروه‌ها و نهادهای مختلفی قادر به طرح و تسلیم شکایت خویش در باب جرائم قانون اساسی هستند.

در آلمان «مردم عادی»، در فرانسه «مقامات و مراجع دولتی» به ویژه رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس، و در اسپانیا «محاکم قضایی» از حق طرح و تسلیم دعاوی مربوط به جرائم قانون اساسی برخوردارند.

تجربه نشان داده است علی‌رغم عدم محدودیت شهروندان در طرح این شکایات، دستیابی به نتایج معقول، زمانمند و قانون‌مدار مستلزم پشتوانه قوی است. این پشتوانه قوی نیز جز در پناه تمهیدات قانونی مشخص و تحت هدایت و حمایت نهادهای قدرتمند میسر نمی‌شود. بدین لحاظ، تعیین مرجع پیگیری و میزان الزام‌آور بودن تصمیمات وی، عنصر مهمی در موضوع جرائم قانون اساسی است.

### انواع مراجع رسیدگی‌کننده و مراحل رسیدگی

مراجع رسیدگی‌کننده به جرائم قانون اساسی را در نظام‌های حقوقی مختلف جهان می‌توان به دو دسته «قضایی» و «سیاسی» تقسیم کرد. «محاکم عادی» و «دادگاه قانون اساسی» در ذیل مراجع قضایی، و «شورای قانون اساسی» در ذیل مراجع سیاسی رسیدگی‌کننده به این جرائم قرار می‌گیرند. از آن‌جا که ماهیت شکایات مرتبط با قانون اساسی شامل موضوعات



ارزشی، سیاسی و شبه سیاسی است تمهیدات سیاسی جزء تفکیک‌ناپذیر رسیدگی و حل و فصل جرائم قانون اساسی است.

نحوه رسیدگی نیز در برخی کشورها دو مرحله «مقدماتی» و «نهایی» دارد و در برخی دیگر یک مرحله‌ای و مستقیم است.

### ب) بررسی وضعیت ایران

در ایران صیانت از قانون اساسی تا آن جا که به جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با آن مربوط می‌شود برعهده نهاد عالی شورای نگهبان است و ضمانتی بسیار قوی نیز برای آن وجود دارد. اما برای صیانت از قانون اساسی در برابر اقدامات و تصمیم‌گیری‌های مغایر با آن، رویه مشخص و تضمین محکمی وجود ندارد. در ادامه این گزارش به مسئولیت قوا و نهادهای عالی در صیانت از قانون اساسی اشاره می‌شود و سابقه و وظیفه ریاست جمهوری در این زمینه به تفصیل بررسی خواهد شد.

بر اساس قانون اساسی دو نهاد عالی به تصریح یا تلویح مکلف به صیانت از آن هستند:

#### ۱. شورای نگهبان

شورای نگهبان با هدف پاسداری از قانون اساسی از طریق جلوگیری از وضع قوانین و مقررات مغایر با آن با عنایت به اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی تأسیس شده است. از وظایف شورای نگهبان در خصوص قانون اساسی، تفسیر آن است که در صلاحیت اعضای این شورا و وظیفه آنان است. این تفسیر در حکم قانون اساسی است.

#### ۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام

اصل ۱۷۷ قانون اساسی می‌گوید برای بازنگری در قانون اساسی، مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی حکمی خطاب به رئیس جمهور دستور تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی را می‌دهد. با توجه به این اصل در می‌یابیم که نهاد مشورتی و اصلی در بازنگری قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در واقع

اگر مفهوم بازنگری را به عنوان یکی از موارد اصلاح، رفع خلأ قانونی یا نظارت در نظر بگیریم نوعی صیانت از قانون اساسی را برای مجمع نیز می‌توان در نظر گرفت. از طرفی در شورای بازنگری قانون اساسی، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام حضور دارند و این خود گواه آن است که یکی از کارکردهای این مجمع مستقیماً در خصوص قانون اساسی است.

اما افزون بر این دو نهاد عالی، قوای سه گانه نیز در صیانت از قانون اساسی تکالیفی برعهده دارند.

### ۳. قوه مقننه

قوه مقننه با دو کارکرد وضع قانون عادی و نظارت بر اجرای آن در صیانت از قانون اساسی ایفای نقش می‌کند. از سوی دیگر، مهم‌ترین ضمانت برای حمایت از قانون اساسی و حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی مذکور در آن در مقابل قوه مجریه آن است که حیطة صلاحیت قوه مجریه در امر وضع قوانین و مقررات محدود شود. از همین رو، وضع قوانین درباره موضوعات مربوط به حقوق و آزادی‌های شهروندان در محدوده صلاحیت انحصاری قوه مقننه است و این قوه حق ندارد که صلاحیت و قدرت وضع قوانین در این باره را به دولت تفویض کند.

اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمامی امور کشور را به مجلس شورای اسلامی داده است که می‌تواند با استفاده از این اصل در تمامی امور تحقیق و تفحص کند. این قوه حتی به منظور دریافت، پیگیری، نیز درخواست پاسخگویی نهادهای ذی‌ربط در خصوص شکایات و تظلماتی که به شهروندان از هر قوه‌ای شده است کمیسیونی تشکیل داده است که رسیدگی و اجرای این اصل را به عهده دارد و بنا به اقتضای شماره اصل مذکور که اصل ۹۰ قانون اساسی است کمیسیون اصل ۹۰ نامیده می‌شود.

طبق قانون اساسی، قوه مجریه در مقابل مجلس پاسخگوست. اصل ۱۲۲ به مسئولیت رئیس جمهور، و اصل ۱۳۷ به مسئولیت وزرا در مقابل مجلس اشاره دارد. برای اعمال

نظارت و مبسوط‌الید نبودن قوه مجریه، نمایندگان طبق اصول ۸۸ و ۸۹ حق سؤال از مقامات عالی قوه مجریه را دارند و حتی طبق اصل ۸۹ می‌توانند مقامات عالی قوه مجریه را استیضاح کنند. این اصول ناظر بر پیشگیری از تخلف و حسن انجام امور در تمامی زمینه‌هاست و از آن‌جا که قانون اساسی، قانون مادر و اصلی‌ترین ملاک سنجش برای توجه به حقوق آحاد ملت است در نتیجه، نمایندگان از طرف ملت با استناد به این قانون حق نظارت بر اعمال دقیق و صحیح قوانین خصوصاً خود قانون اساسی را خواهند داشت. اقدامات اخیر این قوه در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی شاهدهی بر اهتمام تازه این قوه بر نقش نظارتی خود است که می‌تواند شامل موارد نقض قانون اساسی نیز شود.

هر چند قوه مقننه به شیوه‌های یاد شده از قانون اساسی صیانت می‌کند اما می‌توان پرسید در صورتی که اقدامات این قوه به نقض یا توقف قانون اساسی منجر شود چگونه می‌توان از آن جلوگیری کرد. قوه مقننه سه کارکرد نمایندگی، نظارت و قانونگذاری را برعهده دارد. در قانونگذاری، نهاد عالی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس نظارت و از حیث انطباق آن‌ها با قانون اساسی اقدام می‌کند. اما در قوه مقننه تنها قانون وضع نمی‌شود. برای مثال، انتخاب رئیس دیوان محاسبات بر عهده مجلس شورای اسلامی است. حال این پرسش مطرح است که چنانچه مجلس به این وظیفه خود عمل نکرد و عملاً اجرای اصول ۵۴ و ۵۵ معطل ماند چه مقامی می‌تواند از توقف اجرای این اصول از قانون اساسی ممانعت به عمل آورد؟

#### ۴. قوه قضاییه

این قوه که در بحث از اصل تفکیک قوا از استقلال آن بیش از دیگر قوا سخن به میان آمده است باید بتواند با حفظ بی‌طرفی و استقلال خود، هنگام رسیدگی قضایی از حقوق مردم به نحو احسن دفاع کند. حتی در برخی از کشورها این اعتقاد وجود دارد که چنانچه نمایندگان مردم حقوق آنان را از طریق قانونگذاری تضییع کنند قوه قضاییه با امتناع از اجرای قانون یاد شده و با استناد به معارض بودن آن با قانون اساسی، باید از حقوق مردم

دفاع کند و قضات دادگستری باید به هنگام صدور رأی، اولویت را به قانون اساسی بدهند. این رویه «نظام کنترل قضایی» نام دارد که البته در کشور ما جای آن خالی است؛ ولی طبق آیین دادرسی مدنی قاضی موظف به صدور حکم در مواردی است که پرونده‌ای به او ارجاع شده است و می‌تواند به استناد قانون اساسی و اصل مورد نظر آن را حاکم بر دعوا و مبنای صدور رأی قرار دهد. البته باید توجه داشت که این حکم تنها در دعوای تحت رسیدگی جاری است و وی مجاز به صدور حکم کلی نیست.

قوه قضاییه در ایران در امر صیانت از قانون اساسی و اجرای آن، به استناد مفاد قانونی دخالت و نقش آفرینی می‌کند. بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضاییه را «مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین» می‌داند. طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری مرجع رسمی تظلمات و شکایات مردم است و مسلماً هر تخلفی از قانون اساسی که منجر به تضییع حقی از حقوق افراد جامعه شود دادگستری مکلف به رسیدگی، احقاق حق و رفع ظلم از شاکی است. این قوه به منظور اعمال این قوانین دو سازمان کاملاً تخصصی در اختیار دارد.

**یک) دیوان عدالت اداری:** در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی یک مرجع قضایی اختصاصی پیش‌بینی شده است که به شکایات مردم از عملکرد کارکنان و مأموران دولت رسیدگی می‌کند و رئیس آن توسط رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شود.

**دو) سازمان بازرسی کل کشور:** طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور در خصوص حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل و انجام وظیفه می‌کند.

بدین ترتیب قوه قضاییه براساس اصولی از قانون اساسی و با در اختیار داشتن سازمان‌ها و نهادهای اختصاصی از اقتدار کامل برای صیانت از قانون اساسی برخوردار است. اما در این جا نیز می‌توان پرسید که هر چند در قانون اساسی از قوه قضاییه به عنوان پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی، مسئول تحقق بخشیدن به عدالت، مرجع دینی تظلمات و شکایات، و عهده‌دار وظیفه احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع یاد شده است اما با توجه به آن که مقامات عالی این قوه با سه واسطه از انتخاب مردم فاصله می‌گیرند و از

سوی دیگر با وجود تمهیدات پیش‌بینی شده در ساختارهای رسمی، در عمل هیچ یک از دو قوه مقننه و مجریه بر آن حتی به صورت نسبی اقتدار ندارد در صورت توقف یا نقض اصولی از قانون اساسی توسط این قوه و نهادهای تحت نظر آن، ساز و کار جلوگیری از آن چیست؟

در شرایطی که حتی از پاسخگویی به منتخین مردم اعم از نمایندگان مجلس و رئیس جمهور سرباز زده می‌شود چگونه می‌توان از استبدادی که ممکن است تحت لوای تفکیک مطلق قوا بروز کند جلوگیری کرد؟ تفکیک قوا شرط مقدم حاکمیت قانون و حفظ موجودیت قانون اساسی است. اما تفکیک قوا از آن رو حائز اهمیت و رعایت آن ضروری است که اعمال حاکمیت ملی را به مانعی در برابر تمرکز قدرت و استبداد بدل سازد. حتی استقلال قاضی در واقع به معنای تابعیت صرف او از «قانون» است. به عبارت روشن‌تر، قاضی زمانی مستقل است که تنها از قانونی که توسط منتخین مردم وضع شده است تبعیت کند.

بر این مبنا می‌توان پرسید در صورت بروز تعارض میان خواست مردم و تصمیمات قضایی چه باید کرد؟

### تعارض میان خواست مردم و تصمیمات قضایی

اساساً باید دانست با توجه به ماهیت بطنی و انعطاف‌پذیری اندک، و روزآمدی کم‌تر قوانین و دستورالعمل‌ها گاه تصمیمات قضایی با خواست و اراده متحول مردم در تعارض قرار می‌گیرد.

در برخی موارد، مراجع و نهادهای قضایی اراده مردم را بر نمی‌تابند و به هر بهایی حفظ وضع موجود را دنبال می‌کنند. در مواردی نیز دستگاه قضایی اصولاً بی‌طرف نیست و جهت‌گیری‌های خاصی را تعقیب می‌کند و در نتیجه، این تعارض بیش‌تر جلوه‌گر می‌شود. در چنین شرایطی اعمال اقتدار نسبی از سوی منتخین بی‌واسطه مردم می‌تواند ابزاری برای انطباق میان خواست مردم و تصمیمات قضایی باشد. اگر جوهر مردم‌سالاری را

حاکمیت ملی و حکومت مردم بدانیم در این صورت تمهید شرایط و ساز و کارهایی که دستگاه و تصمیمات قضایی را با خواست مردم و منتخبین آنها همسو و وادار به تبعیت از قانون کند عین مردم سالاری و پاسداری از ارزش‌های آن است.

#### ۵. قوه مجریه

همان گونه که گفتیم طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، مسئولیت اصلی اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور است. بر طبق اصل ۱۲۱ رئیس جمهور در سوگند خود به مواد ذیل اشاره می‌کند:

۱. پاسداری از قانون اساسی کشور؛

۲. حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است.

بیان شمه‌ای از چگونگی اجرای این مسئولیت رئیس جمهور در دوره‌های گذشته، می‌تواند به تبیین وضعیت فعلی کمک کند. به همین منظور در اینجا درباره نحوه شکل‌گیری هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی شرح مختصری می‌دهیم.

در اولین دوره ریاست جمهوری در سال ۱۳۵۹ رئیس جمهور وقت، نسبت به نقض اصولی از قانون اساسی به شورای عالی قضایی تذکر و اخطار داد و شورای نگهبان نیز بر این عمل صحه گذاشت. در دومین دوره ریاست جمهوری نیز در سال ۱۳۶۰ ریاست جمهور وقت، در پی اجرای این وظیفه خطیر بر آمد و برای حسن اجرای آن در نظر داشت تشکیلاتی رسمی به نام واحد بازرسی ویژه در دفتر خود ایجاد کند. رئیس جمهور در این زمینه از شورای نگهبان استفسار کرد. متن استفسار وی و پاسخ شورای نگهبان بدین شرح است:

«شورای محترم نگهبان قانون اساسی

رئیس جمهور طبق قانون اساسی مکلف به اجرای قانون اساسی و شرع مقدس و ... است. به نظر می‌رسد که انجام این مسئولیت بدون نظارت دقیق بر ارگان‌های

اجرائی (اعم از قضایی 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 با قانون اساسی بیان نمایند.

سید علی خامنه‌ای - رئیس جمهوری اسلامی ایران»

در پاسخ شورای نگهبان آمده است:

«رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران

نظر اکثریت شورا به این شرح اعلام می‌شود:

آن چه از اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ در رابطه با اصول متعدد و مکرر قانون اساسی استفاده می‌شود رئیس جمهور پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست 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 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.»

اما رئیس جمهور وقت از این پاسخ قانع نگردید و نامه مشروحی به شورای نگهبان تسلیم کرد که در قسمتی از آن آمده است:

«۱. ایجاد تشکیلات لازم به منظور انجام وظایف و تکالیف محوله نیز در اختیار رئیس جمهوری است. زیرا به موجب قاعده کلی که اختیار، فرع و نتیجه مسئولیت است و همچنین نظر به قاعده دیگر که اذن در شی، اذن در لوازم آن نیز هست

تصمیماتی که برای اعمال مسئولیت‌های محوله به رئیس جمهور لازم و ضروری است از لوازم اجرای قانون اساسی محسوب می‌شود و رئیس جمهور مآذون به آن خواهد بود و عدم ذکر آن در قانون اساسی موجب عدم جواز نیست.

۲. چنانچه انجام تکلیف ریاست جمهور محدود به مکاتبه گردد معمولاً اختیار جواب با طرفی خواهد بود که گیرنده نامه است و نیز تشخیص صحت و سقم گزارشات و توضیحات رسیده از چه طرفی جز بازرسی میسر خواهد بود؟<sup>۱</sup>

نامه ریاست جمهوری در جلسه ۱۳۶۰/۱۲/۵ شورای نگهبان مطرح شد و در نهایت با مذاکراتی که میان رئیس جمهور وقت و نماینده شورا انجام شد نیازی به پاسخ کتبی پیش نیامد.<sup>۲</sup>

با تصویب قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری در سال ۱۳۶۵ و تأیید آن از سوی شورای نگهبان که در آن بر بازرسی، بررسی، پی‌گیری و نظارت ریاست جمهور تصریح شده است به نظر می‌رسد تغییری در نظر شورای نگهبان ایجاد شده و آن شورا پذیرفته باشد که رئیس جمهور می‌تواند به گونه‌ای که خود مقتضی می‌داند برای بازرسی و پیگیری و نظارت در امور موضوع ماده ۱۳ قانون مزبور اقدام کند. همچنان که در دوره‌های ریاست جمهوری آیت‌... خامنه‌ای و هاشمی رفسنجانی اقداماتی در این باره انجام شده است. تذکر قانون اساسی که در دوران ریاست جمهوری آیت‌... خامنه‌ای به سپاه پاسداران به عنوان یکی از نهادهای حکومتی داده شد و همچنین واحد بازرسی ویژه در دفتر ریاست جمهوری در دوران ریاست جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی از جمله مهم‌ترین این اقدامات است.

پس از انتخاب آقای سیدمحمد خاتمی به ریاست جمهوری، وی یکی از مسائل و مهم‌ترین وظایف خود را مسئولیت اجرای قانون اساسی قرار داد و برای تحقق این امر

۱. همان، ص ۸۵.

۲. همان، ص ۸۶.



تشکیل هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی را طی حکمی به تاریخ ۱۳۷۶/۹/۸ اعلام کرد.<sup>۱</sup>

رئیس جمهور در حکم خود اهم وظایف این هیأت را چنین برشمرد:

۱. تدوین خط مشی نحوه پیگیری اجرای قانون اساسی با اولویت اصول متضمن حقوق فردی و اجتماعی مردم و ارائه آن به رئیس جمهور؛

۲. ارائه پیشنهادها، اصلاحی و تکمیل قوانین و مقررات در جهت اجرای بهتر و کامل قانون اساسی؛

۳. تدوین و پیشنهاد برنامه‌های آموزشی و پژوهشی برای آشنایی بیش تر مردم به حقوق قانونی خود و اتخاذ شیوه‌های مناسب ایفای این حقوق؛

۴. اعمال نظارت و بازرسی در خصوص کیفیت اجرای اصول قانون اساسی موضوع ماده ۱۴ قانون حدود اختیارات و وظایف رئیس جمهور و تعیین موارد تخلف یا عدم اجرای اصول قانون اساسی و تهیه گزارش و ارائه آن به رئیس جمهور؛

۵. پیشنهاد راه کارهای مناسب برای اجرای قانون و رفع آثار تخلف با تأکید بر فصل سوم قانون اساسی؛

۶. تدوین روش‌های دریافت و پیگیری اطلاعات مورد نظر از موارد تخلف یا عدم اجرای قانون اساسی؛

۷. تنظیم گزارش سالانه برای ارائه به محضر مقام معظم رهبری، ملت شریف و مجلس محترم شورای اسلامی با عنایت به اصل ۱۲۲ قانون اساسی.<sup>۲</sup>

بر اساس اظهارات رئیس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، اقدامات انجام شده تاکنون بدین شرح بوده است:

۱. برای ملاحظه متن حکم ریاست جمهوری ر.ک. به: حسین مهرپور، ریاست جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی،

تهران: اطلاعات، ۱۳۸۰، ص ۱۳.

۲. همان، ص ۴۳.

«مکاتبات هیأت در جهت نظارت بر اجرای قانون اساسی بیش تر در سه قسمت انجام شده است.

بخش اول در ارتباط با ملاحظه برخی از دستورالعمل‌ها، مقررات، آیین‌نامه‌ها و مصوباتی که احیاناً به نظرمان می‌رسد قانون اساسی در آن‌ها نقض شده و مطابق با قانون اساسی عمل نشده است.

بخش دوم کار هیأت مربوط می‌شود به مکاتبات در زمینه تأسیس برخی از نهادهای تصمیم‌گیر در کشور، که یا تأسیس شده یا تشکیل می‌شود یا این‌که احیاناً کسانی در صدد تشکیل این قبیل نهادها بوده‌اند و به نظر ما آن‌ها در چارچوب قانون اساسی نمی‌گنجند.

بخش سوم درباره شکایاتی است که به ما می‌رسد. تاکنون [سال ۱۳۷۸] حدود چهارصد مورد شکوائیه به هیأت رسیده است؛ شکایت‌هایی که از جانب مردم در مورد حقوق تضییع شده آنان در دستگاه‌های دولتی و قضایی است. در اوایل تأسیس هیأت، تعداد شکایات خیلی بیش تر بود ولی در حال حاضر تا حدودی از تعداد شکوائیه‌ها کاسته شده است.

در بررسی شکایات، ما در وضعیت دشواری قرار داریم. از یک طرف رسانه‌های گروهی و افکار عمومی مرتب خواستار این هستند که هیأت، تاکنون چه فعالیت‌هایی داشته؟ ... از طرف دیگر وقتی که ما صرفاً در محدوده قانون اساسی و قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور از مراکز و دستگاه‌های مختلف سؤال می‌کنیم به مکاتبات محترمانه و مؤدبانه ما هم که در حد سؤال است گاهی روی خوش نشان داده نمی‌شود. در صورتی که تاکنون مکاتبات ما هنوز به مرحله تذکر رئیس‌جمهور هم نرسیده است.<sup>۱</sup>

اما در ادامه این روند، نه تنها به مکاتبات هیأت پاسخ داده نشد بلکه در موازادی به صراحت اعلام شد که رئیس‌جمهور حتی حق سؤال و مکاتبه هم ندارد. تذکرات رئیس‌جمهور

ناوارد و نامربوط دانسته شده و عملاً مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی که عام و شامل است به هیچ انگاشته شده است.

تداوم این روند و عدم پاسخگویی توسط قوه قضاییه و احتمال سرایت این رویه به دیگر قوا و نهادهای حکومتی باعث شد که اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مورد توجه قرار گیرد و در قالب لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. اکنون این پرسش اساسی و حیاتی باید مورد توجه قرار گیرد که در صورت توقف و نقض قانون اساسی در قوه مجریه چه مقامی می‌تواند نسبت به آن تذکر و اخطار دهد و از آن جلوگیری کند؟ واقعیت آن است که در قانون اساسی اصول و ساز و کارهای متعددی برای نظارت بر رئیس جمهور و قوه مجریه اندیشیده شده است. براساس اصل ۱۱۰ رهبر می‌تواند رئیس جمهور و وزرا را با در نظر گرفتن مصالح کشور و پس از حکم دیوان عالی کشور دایر بر تخلف وی از وظایف قانونی خود، عزل نماید. براساس اصل ۸۸ نمایندگان مجلس می‌توانند رئیس جمهور و وزرا را مورد سؤال قرار دهند و براساس اصل ۸۹ آن‌ها را استیضاح کنند و در صورت رأی عدم اعتماد، وزرا را عزل و عدم کفایت رئیس جمهور را به مقام رهبری منعکس کنند. افزون بر این‌ها مجلس از طریق دیوان محاسبات بر عملکرد مالی دستگاه‌های دولتی نظارت می‌کند. قوه قضاییه نیز از طریق دادگاه‌ها، دیوان عالی عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور در دستگاه‌های دولتی و شکایات واصله از آن‌ها رسیدگی می‌کند.

بر این اساس می‌توان گفت کلیات و اختیارات پیش‌بینی شده برای رئیس جمهور در لایحه نه تنها با وظایف و مسئولیت‌های مصرحه رئیس جمهور در قانون اساسی و اصل تفکیک قوا تعارضی ندارد بلکه وجود این اختیارات به برقراری توازن بین قوای کشور نیز کمک می‌کند و تا حدودی اقتدار کامل قوه مقننه و قضاییه بر قوه مجریه را از طریق ایجاد اقتدار نسبی قوه مجریه بر دو قوه دیگر تعدیل می‌کند. مهم‌ترین نتیجه ایجاد این توازن

نسبی، کمک به پایداری روند مردم سالاری در ایران و کارکردی شدن روابط قوای سه گانه خواهد بود.

### منابع و مأخذ

۱. مختاری، مهدی؛ «صیانت از قانون اساسی در نظام حقوقی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۱۳۷۸.
۲. مهرپور، حسین؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد سوم، ۱۳۸۴-۱۳۸۳.
۳. مهرپور، حسین؛ ریاست جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران: اطلاعات، ۱۳۸۰.
۴. هاشمی، محمد؛ «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»؛ جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ پنجم، پاییز ۱۳۸۰.

5. Buchta, Wilfred; "Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic", Washington Institute for Near East Policy, 2000.

6. Glennon, Michael J.; "Separation of Powers", *Encyclopedia of the American Constitution*, Edited by Leonard W. Levy and Kenneth L. Karts, Macmillan Reference USA, 2000.

7. Laqueur W. and Rubin B. (eds); *The Human Rights Reader*, Meridian, London, 1990.

8. Paczolay, Peter; "Separation of Powers Regarding the Constitutional Court's Jurisdiction", General Report of the 10<sup>th</sup> Conference of the European Constitutional Court (1994); see at this address: [www.mkab.hu/conference/Grhee.htm](http://www.mkab.hu/conference/Grhee.htm).

9. Tsebelis, George; "Veto Players: How Political Institutions Work", Princeton University Press, 2002.

10. Weale, Albert; "Constitutional Design", *Encyclopedia of Democratic Thought*, Edited by Paul B. Clarke and Joe Foweraker, Routledge, 2001.