

بیین مسؤولیت اجرای قانون اساسی رئیس جمهور

در گفتگو با دکتر سید محمد هاشمی



اشاره:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در قالب عباراتی کوتاه، مسؤولیتی را متوجه رئیس جمهور ساخته که گرچه در برخی دوره‌های گذشته ریاست جمهوری منشأ اثراتی بوده اما هم‌اکنون موجب بحث و مجادلات فراوانی گشته است. طرح برداشت‌های گوناگون از این موضوع یعنی مسؤولیت اجرای قانون اساسی در این برهه زمانی باعث گردید تا آن را در گفتگویی با دکتر سید محمد هاشمی، حقوق‌دان و استاد حقوق اساسی دانشگاه شهید بهشتی مورد بررسی قرار دهیم.

به عنوان سؤال نخستین، بفرمایید اولاً اهمیت پاسداری از قانون اساسی در چیست؟ و ثانیاً این امر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چگونه است و چه مراجعی و به چه صورت مسؤولیت این امر را به عهده دارند؟

بدون تردید، اهمیت پاسداری از قانون اساسی برخاسته از جایگاه و اهمیت بسیار قانون اساسی است. اهمیت این قانون نیز حداقل از دو منظر قابل توجه است.

اول آنکه اساس و شالوده هر نظامی، در کلیه شوون آن کشور در قانون اساسی ترسیم و مقرر می‌گردد و صلاحیتها به موجب آن سازماندهی می‌شود؛ دیگر آن که، تعیین‌کننده حقوق و تکالیفی است که یک سوی آن حاکم پراقتدار و طرف دیگر آن افراد نوعاً ضعیف قرار دارند.

دوم اینکه، این قانون آفریننده همه صلاحیتها و مافوق مقاماتی است که براساس آن به وجود آمده‌اند و از طرف

دیگر، بیان‌کننده حقوق ملتی است که برای زمامداران لازم‌الاطاعه می‌باشد.

ضمن اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این نظام، از جهت دیگری نیز اهمیت فزون تری یافته است چرا که علاوه بر آن که حقوق ملت و نظم زمامداری را بیان می‌نماید، حاوی قواعد مربوط به نظام اسلامی و عدالت اجتماعی نیز هست. اطاعت از این قانون عام‌المنفعه بر همگان لازم است. اجرای صحیح این قانون فراگیر و بنیادین را فقط از طریق نظارت منظم اصولی می‌توان تضمین نمود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای پاسداری از خود، از نظر تقنینی و اجرایی، قائل به تفکیک شده است:

نخست پاسداری تقنینی که بر عهده شورای نگهبان است و از طریق نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در مطابقت آنها با شرع و قانون اساسی

صورت می‌گیرد.

و دیگر پاسداری اجرایی، تحت عنوان «مسؤولیت اجرای قانون اساسی» که بر عهده رئیس جمهور می‌باشد.

علت سپردن مسؤولیت اجرای قانون اساسی به رئیس جمهور چیست و چگونه می‌توان آن را توجیه کرد؟

اساساً مسأله اجرای قانون اساسی را باید امری در ارتباط با شأن شخص اول کشور دانست که در کشور ما بر عهده دومین مقام رسمی است. زمینه اولیه سپردن مسؤولیت اجرایی قانون اساسی را به رئیس جمهور، می‌توان در اصل هفتاد و پنجم پیش نویس قانون اساسی مشاهده نمود که وی را بالاترین مقام رسمی کشور پیش بینی کرده بود. در یک نگاه تطبیقی به نظر می‌رسد که اصل مذکور مقتبس از اصل پنجم قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه باشد که اعلام می‌دارد: «رئیس جمهور، مراقب

اجرای قانون اساسی است». اما پس از تصویب اصل یکصد و سیزدهم، رئیس جمهور «پس از مقام رهبری» عالیترین مقام رسمی کشور است. باید این را بپذیریم که رئیس جمهور در کشور ما همانند رئیس جمهور در دیگر کشورها نیست و از جایگاه و حیطة اختیاراتی نظیر دیگر کشورها برخوردار نمی باشد. با وجود این، برای این مسؤولیت دلایل توجیهی مجموعاً قابل قبولی وجود دارد. چه آن که رئیس جمهور :

- ۱- نماینده منتخب و مستقیم مردم و یکی از مظاهر برجسته حاکمیت ملی است (اصل ۱۱۴)؛
- ۲- عالیترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است (اصل ۱۱۳)؛



۳- مورد تأیید مقام رهبری است (اصل ۱۱۰)؛

۴- رئیس قوه مجریه است (اصل ۱۱۳).

با این ترتیب، می توان وی را علیرغم احراز دومین مقام رسمی کشور، مقام مناسبی برای ایفای وظیفه مسؤولیت اجرای قانون اساسی دانست.

اگر مسؤولیت اجرای قانون اساسی در شأن شخص اول کشور است نه شخص دوم پس چه امری قانونگذار اساسی را در سال ۵۸ بر آن داشت تا آن مسؤولیت را به رئیس جمهور واگذار کند؟

در پیش نویس قانون اساسی نهادهای حاکم عبارت بودند از قوای سه گانه که ریاست قوه مجریه بارتیست جمهوری بود. نهاد رهبری در پیش نویس قانون اساسی پیش بینی نشده بود. حین بررسی پیش نویس قانون اساسی رهبری و به دنبال آن برخی از اختیارات به قانون اساسی ملحق شد. ریاست جمهوری که معمولاً در شأن ریاست بلامنازع کشور است همچنان در اختیار رئیس جمهور باقی ماند در حالی که یک رئیس کشور قوی تر از رئیس جمهور

در حین بررسی قانون اساسی ایجاد شد. به نظر می رسد که در این تغییر و تبدیل سهل انگاری شده و این امر مشکلات زیادی هم به هر حال به همراه خودش آورده است؛ مشکلاتی که همچنان به قوت خود باقی است. سپردن مسؤولیت اجرای قانون اساسی به رئیس جمهور در کشوری مثل فرانسه به این جهت است که رئیس جمهور شخص اول است؛ شخص اولی که از مقبولیت لازم و کافی برخوردار است و با انتخاب مردم انتخاب می شود و یک اشراف عملی مشروع و منطقی دارد. حالا در کشور ما با این ترتیب رئیس جمهور نفر دوم شده است. و در نتیجه، عملاً، نمی تواند از اشراف لازم برخوردار باشد.

نمی توان گفت که در آن زمان که بحث رهبری مطرح شد بر این اساس بود که وی یک ایدئولوگ است و مقام اجرایی در کشور همچنان در اختیار رئیس جمهور باقی خواهد بود. اگر این گونه فرض کنیم می توانیم بگوییم رئیس جمهور به درستی در همان زمان دارای چنین مسؤولیتی شده است.

در مباحثات و گفتگوها و طی مصاحبه هایی که با امام خمینی شد در ابتدا نظر این بود که امام مسؤولیت اجرایی یا مقام حکومتی نداشته باشند. کار ارشادی انجام دهند خوب با این ترتیب رئیس جمهور نفر اول کشور محسوب می شد. ولی به هر حال رهبر وارد قانون اساسی شد و فصلی با عنوان فصل رهبری در قانون اساسی سال ۵۸ به وجود آمد و رئیس جمهور براساس مدلول اصل ۱۱۳ نفر دوم شد. لذا اگر شما مسأله ارشاد مقام رهبری را بگویید بده ارشاد مربوط به وقتی بود که رهبر در قانون اساسی سمتی نداشت و صرفاً به قول مرحوم استاد مطهری یک ایدئولوگ بود و در واقع مراقبت می کرد که ایدئولوژی اسلام درست انجام شود و تصمیم گیرنده نهادهای حاکم باشند نه نهاد رهبری. حالا که اصل پنجم رهبری را تأسیس کرده و فصل هشتم قانون اساسی برای رهبری وظایف و اختیارات معین کرده دیگر چیزی فراتر از یک ایدئولوگ است و لذا رهبر در اندام حکومتی حضور دارد.

به لحاظ آن که رئیس جمهور با حفظ سمت ریاست قوه مجریه (پس از مقام رهبری) مسؤولیت یافته برحسب اجرای قانون اساسی نظارت نماید، آیا این نظارت را می توان با تفکیک قوا سازگار دانست؟ تفکیک قوا برای جلوگیری از تمرکز

قدرت در فرد یا گروه واحد می باشد تا از یک تازی و استبداد فردی جلوگیری شود. در تفکیک مطلق قوا هر قوه مستقلاً و منحصرأ به انجام وظیفه قانونی خود می پردازد و قوای دیگر حق دخالت در امور این قوه را ندارند. در تفکیک نسبی نیز هر قوه منحصرأ وظیفه قانونی خود را انجام می دهد. بدین معنی که تقنین حق انحصاری قوه مقننه، اجرا حق انحصاری قوه مجریه و قضاوت نیز حق انحصاری قوه قضائیه است و در این صورت، هیچ یک از قوا حق اعمال قدرت بر دیگری را ندارد. نمونه بارز آن حق نظارتی است که قوای مقننه و قضائیه کشور ما بر روی قوه مجریه دارند. پس حق نظارت قوا بر روی یکدیگر در نظام تفکیک قوا منتفی نیست. اگر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی اعلام می دارد که «این قوا مستقل از یکدیگرند»، منظور استقلال و انحصار در انجام وظیفه است، نه نفی نظارت بر یکدیگر. حال از آن جا که همه قوا و اعضای آن باید از قانون اساسی تبعیت کنند، نظارت بر این تبعیت امر لازمی است که به هر حال فرد یا مقامی باید این وظیفه را بر عهده بگیرد. با توجه به مقام و موقعیت رسمی و اجتماعی و برتری که رئیس جمهور، پس از مقام رهبری بر دیگران دارد، حق نظارت وی بر تمام نهادها و مقامات قابل قبول و منطقی است. وانگهی، اگر رئیس جمهور ریاست قوه مجریه را به ترتیب اصل یکصد و سیزدهم بر عهده دارد، همان اصل سمت دیگری را تحت عنوان «مسؤولیت اجرای قانون اساسی» برای وی قائل شده است و ربطی به قوه مجریه ندارد که بخواهند به بهانه تفکیک قوا، این سمت را مخدوش کنند. به هر حال، صرف نظر از این تحلیل حقوقی، شرایط و جو سیاسی قابل انتقاد بر کشور ما حاکم است و رئیس جمهور را در این رسالت اساسی با مشکل مواجه می سازد که برای رفع آن شکیبایی لازم است.

در کنار حق نظارتی که اصل ۱۱۳ به رئیس جمهور داده است، اصل سلسله مراتب اداری نیز به مقامات عالی هر قوه اختیار می دهد که بر امور خود نظارت کامل و مستقل داشته باشد و تنها از مقامی که وی را منصوب کرده، تبعیت اداری نماید. در این صورت، نظارت رئیس جمهور بر رؤسای قوای دیگر چگونه عملی می گردد؟

به طور کلی در این که رئیس جمهور مسؤول اجرای قانون اساسی است، تردیدی نیست و این امر مسؤولیت نظارت

را هم طلب می کند. بنابراین رئیس جمهور برای به اجرا در آوردن قانون اساسی و کنترل و نظارت بر اجرای قانون اساسی، حق دارد بر مجریان قانون اساسی و اعمالشان نظارت کند. البته مسأله نظارت که پیش می آید نظام اداری و سیاسی نظارت بر اجرا به دو صورت، قابل تصور است. یکی نظارت سلسله مراتبی است و دیگری نظارت قیمومی. نظارت سلسله مراتبی وقتی است که مقام ناظر ضمناً ریاست دستگاه های مورد نظر را بر عهده داشته باشد و از این بابت اعمال نظارت سلسله مراتبی می کند یعنی از دستور گرفته تا مراقبت، مؤاخذه، عزل و ابطال عمل. از این بابت چون رئیس جمهور، ریاست قوه مجریه - جز آنها که مربوط به رهبر است - و ریاست هیأت وزیران را بر عهده دارد می تواند از نظارت سلسله مراتبی استفاده کند. مثلاً وزیر را مورد مؤاخذه قرار دهد، هیأت وزیران را مورد مؤاخذه قرار دهد و عمل وزیر و هیأت وزیران را ابطال کند. به این ترتیب نظارت از نوع سلسله مراتبی است. اما رئیس جمهور نظارت بر اجرای قانون اساسی در دیگر نهادها را هم دارد، ولی همان طور که می دانیم دیگر نهادها زیر نظر رئیس جمهور نیستند بلکه بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم یعنی مقننه، مجریه و قضائیه زیر نظر رهبری قرار می گیرند و این جا نظارت بر قوا اصولاً بر عهده مقام رهبری است. حالا که رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است برای اینکه بخواهد در این زمینه اقدامی شایسته انجام دهد دیگر نمی تواند نظارت سلسله مراتبی داشته باشد و نظارت در این جا از نوع قیمومی است یا به تعبیر دیگر نظارت مع الواسطه است. رئیس جمهور قیم به اجرا در آوردن قانون اساسی است. البته اشراف و نظارت سلسله مراتبی بر دستگاه های قوای دیگر ندارد بلکه این تصمیم گیرها را به عالی ترین مقام مافوق دیگر دستگاه ها می سپارد و رئیس جمهور از این بابت ضمن این که نظارت، بررسی، پیگیری و تحقیق می کند و باید امکانات در اختیارش باشد ولی تصمیم گیری در مورد ابطال عمل یا مورد مؤاخذه قرار دادن دستگاه های مربوط دیگر، مستقیماً توسط رئیس جمهور صورت نمی گیرد بلکه رئیس جمهور به مقام، نهاد یا مرجع صالح ذیربط ارجاع می دهد که آن جا تصمیم بگیرد. مثلاً فرض می کنیم که رئیس جمهور شاهد جریان شکنجه در قوه قضائیه باشد.

این جا دو تا مسأله است یکی این که چون رئیس قوه قضائیه که ناظر بر قوه قضائیه است این جا دقت لازم را نکرده باید به نحوی مورد مؤاخذه قرار بگیرد. از طرف دیگر اگر رئیس جمهور مشاهده کند که شکنجه صورت گرفته و اقدامی نشده است به هر حال بر اساس قانون مجازات، شکنجه گر قابل مجازات خواهد بود. اگر رئیس جمهور ببیند که در این مورد اقدام نشده می تواند تذکر بدهد، اخطار کند و متخلف را بشناساند و به دستگاه حاکم مؤاخذه کننده متخلف مراجعه کند، مثلاً دادگاه انتظامی قضات. البته آنچه ما داریم بیان می کنیم یک نظر حقوقی صرف است و این در حالی است که در مسائل زمامداری و حکومتی ضمن این که ما نگرش های حقوقی داریم باید به اوضاع و شرایط جامعه هم توجه کنیم. بنابراین بین قوای سه گانه باید همکاری های لازم و کافی وجود داشته باشد. در این صورت رئیس جمهور می تواند یک سری اقدامات شایسته به عمل بیاورد. پس، رئیس جمهور در مورد مجریه نظارت سلسله مراتبی و در مورد قوای دیگر نظارت قیمومی دارد و چون دیگر قوا زیر نظرش نیستند طبعاً باید از فنون واسطه استفاده کند و در نتیجه، نظارتش مع الواسطه است. مثلاً رئیس قوه قضائیه اگر تخلفی بکند ضمن این که تذکر و اخطار داده می شود - که ایرادی ندارد - اما باید به رهبر بگوید تا رهبر در این باره تصمیم بگیرد. اگر صدا و سیما تخلف کرد باز هم به رهبر گفته می شود چون ریاست فائقه با رهبری است. درست است که رئیس جمهور بر قوای سه گانه نظارت دارد، ولی نظارت ایشان استصوابی نیست. بیشتر حالت اطلاعی دارد. اگر قرار شد که اقدامی شود (به معنایی که گفته شد) در واقع این اقدام را باید مقام مافوق انجام بدهد.

در سال ۱۳۵۹ رئیس جمهور وقت به شورای عالی قضایی از حیث ورود به حوزه تقنین و قانونگذاری اخطار قانون اساسی می دهد و دستور العمل آنها را بی اعتبار می کند. این اقدام مورد اعتراض واقع می شود. شورای نگهبان هم متعرض این رفتار رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی نمی شود. آیا این حاکی از آن نیست که شورای نگهبان به عنوان یک مرجع تفسیر قانون اساسی قائل به این است که رئیس جمهور بتواند حتی در این حد و فراتر از نظارت اطلاعی در مسائل دخالت داشته باشد؟

تحلیل آسانی به نظر نمی رسد. در این خصوص البته باید میان تفسیر قانونی و تفسیر علمی قائل به تفکیک شد. از نظر قانونی خوب شورای نگهبان اگر تفسیری نماید و تفسیرش لازم الاتباع است اما به این معنی نیست که تفسیری غیر از تفسیر شورای نگهبان وجود نداشته باشد. به نظر می رسد که رئیس جمهور از این اختیار برخوردار نباشد. به این معنا که رئیس جمهور ریاست فائقه بر دستگاهها ندارد و کلاً مورد مؤاخذه قرار دادن یا اداری است یا مع الواسطه آن جا که اجرای قانون اساسی است حق دارد مؤاخذه کند. رئیس جمهور در مسؤولیت اجرای قانون اساسی یا اشراف سلسله مراتبی بر قوا دارد یا ندارد، در آن جا که داشته باشد می تواند

اقدام کند و ابطال هم بکند ولی چنانچه مربوط به قوای دیگر باشد رأساً حق ابطال ندارد. لذا می تواند موارد نقض و تخلف را به دستگاه مربوط اطلاع دهد و دستگاه مربوط البته قانوناً موظف است که به تشخیص رئیس جمهور آن را ابطال کند و اگر نکرد به مقام مافوقش که مقام رهبری است ارجاع می شود. یعنی ما خواه ناخواه این بوروکراسی را داریم. و ناگزیریم داشته باشیم یعنی بوروکراسی خود نظام است. لذا اگر این طور نباشد با توسعه دخالت ها باعث می شویم که نظام سیاسی یا حقوقی دچار اختلال شود. به همین جهت است که من موافق این هستم که نظارت رئیس جمهور بر اساس وساطتی یعنی مع الواسطه به تریبی باشد که نظام هم مختل نگردد و در عین حال این کار به درستی انجام شود.

در عین حال نظر رئیس جمهور را در این مقام دارای حجیت می دانید؟
عرض می کنم که این امر به تشخیص رئیس جمهور است. در واقع رئیس جمهور که می گوید این دستگاه خلاف قانون عمل کرده ما می گوئیم این سخن درست است چون تشخیص آن با رئیس

جمهور است. دستگاه مربوط باید اقدام کند. لذا می توان گفت که نظر حجیت دارد ولی اعمال نظر با واسطه صورت می گیرد که اینجا مسؤولیت ها به وجود می آید. هرگاه رئیس قوه قضائیه به وظیفه اش عمل نکرد مسؤول است اما رئیس جمهور نمی تواند کاری بکند بلکه می تواند به مقام ناظرش ارجاع بکند که مقام ناظر حق نصب و عزل دارد. لذا چنانچه مقام ناظر از رئیس قوه قضائیه سؤال بکند و او جواب درستی نداشته باشد به نظر می رسد که از این بابت عزل راه خوبی باشد؛ امری که در اختیارات رئیس جمهور نیست یعنی ما باید توجه داشته باشیم که از دیدگاه قانون اساسی ما نمی توانیم یک اختیار را برای یک نفر خلق کنیم مگر قانونگذار اساسی آن را

باشد. طبعاً این تذکرات آثار سیاسی هم به جای می گذارد که می تواند مفید و مؤثر باشد. ولی ما نباید صد درصد اطمینان داشته باشیم که در این زمینه مسأله به ترتیبی که رئیس جمهور می خواهد قابل تعقیب است و شورای نگهبان دیگر تخلف نخواهد کرد. ما الان شاهد رفتارهای فراوانی از جانب شورای نگهبان هستیم که شائبه تخلف در آن هست. ولی راه حلی برای آن مشاهده نمی شود. البته یک نکته را ما می توانیم بگوییم و آن این که اگر شورای نگهبان تخلفی بکند می توان به دادگاه شکایت کرد. دادگاه ها صلاحیت رسیدگی به تخلفات و نقض قانون را دارند و طبعاً می شود قضیه را به دادگاه ارجاع کرد. این کار در واقع آخرین انتظاری است که ما می توانیم داشته باشیم. با این وجود آیین های دادرسی از این بابت باید گویا باشند و چون انواع و اقسام دادگاه ها وجود دارد باید ببینیم که کدام دادگاه صلاحیت رسیدگی دارد. البته معمولاً سنت آیینی آیینهای دادرسی این بوده که آن مواردی که قانون دادگاه خاصی را بیان نکرده به دادگاه های عمومی ارجاع می شود ولی ما در این زمینه هنوز تجربیات عملی در کشورمان نداریم.

پس شورای نگهبان را نیز تحت این نظارت رئیس جمهور می دانید؟

عرض کردم که بر شورای نگهبان حقا باید نظارت داشته باشد او نمی تواند از حق ملت و نهادها بگذرد و این اطلاق دارد لذا شامل این نظارت هم می شود. و اما در مورد شورای نگهبان، شورای نگهبان چند وظیفه دارد: یکی تفسیر قانون اساسی و دیگری نظارت بر قوانین و... است. در نظارت بر قوانین حرف آخر را شورای نگهبان می زند چون شورای نگهبان امین ناظر است. فرض را بر این بگذاریم که شورای نگهبان؛ اصلاً وظایفش را انجام نمی دهد حال آیا رئیس جمهور نباید بگوید شورای نگهبان چرا وظیفه اش را انجام نمی دهد؟ درست است که اصل ۹۴ قانون اساسی گفته اگر در این مهلت ۱۰ روز اظهار نظر نکند آن مکتوب مصوب است اما اگر رئیس جمهور دید که قانون اساسی نقض شده آیا می تواند آن قانون را اجرا کند؟ اگر شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات تخلف کرد چه باید کرد؟ در هر حال رئیس جمهور این مسؤولیت را دارد و این مسؤولیت را به صورت امانی برعهده گرفته است و به هر حال ملت ایران تصمیم

گرفته که این مسؤولیت به عهده رئیس جمهور قرار گیرد و این به تناسب مسؤولیت و مشروعیت او به عنوان امین ترین و مناسب ترین فرد می باشد و بعید به نظر می رسد نظر مخالفی وجود داشته باشد.

این که شورای نگهبان یک مصوبه از مجلس را خلاف شرع و قانون اساسی بدانند اما رئیس جمهور نظر دیگری داشته باشد، آیا این نوعی تفسیر نیست؟

هر کسی که در مقام قرار می گیرد حق تفسیر را دارد و چاره ای نیست که تشخیص دهد و حتی در ماده ۱۴ قانون سال ۶۵ هم مقرر شده که رئیس جمهور اگر به تشخیص خودش تخلف را دید اقدام نماید. شورای نگهبان نظرش را می دهد بحثی نیست کسی حق تعرض ندارد ولی آیا شورای نگهبان می تواند تأسیس ایجاد کند. یعنی آن که تضاد آن در حدی باشد که به اصطلاح نگاه به آن، این تخلف را تصدیق نماید. در این حال آیا رئیس جمهور در عمل می تواند کاری کند؟ مشکل به نظر می رسد.

مانند تفسیر اصل ۱۷۵ قانون اساسی؟

آنچه عرض کردم در آن مواردی است که صلاحیت تفسیر را دارد. اما در این مورد خاص (تفسیر اصل ۱۷۵) اصلاً صلاحیت تفسیر ندارد و تفسیر در جایی می آید که اجمال و ابهام وجود داشته باشد. در اصل ۱۷۵ آمده است که قانون خط مشی و... صدا و سیما را معین می کند، قانون چیست؟ قانون به عهده قوه مقننه است. بنابراین براساس اصل ۷۱ "مجلس شورا می تواند نسبت به آن مسائل قانون وضع کند" دیگر جز آن استثنائاتی که در اصل ۱۰۸ وجود دارد جای دیگری برای قانونگذاری مطلبی عنوان نشده است. حال با وجود این همه اصول متعدد و آشکار شورای نگهبان می آید و خلاف آنها عمل می کند. در این موارد رئیس جمهور اختیار دارد که اخطار دهد و اصلاً باید اخطار بدهد و سکوت رئیس جمهور در این موارد غیر قابل توجیه است. برای این که قانونگذاری از اختیارات مجلس است. البته یک زمان هست که حق شخصی مطرح است ولی از حق ملت که نمی توان گذشت. به هر حال وظیفه قانونی و شرعی رئیس جمهور است که اخطار دهد.

آیا شما تفسیر را علی الاطلاق قابل کنترل توسط رئیس جمهور می دانید یا آن را هنگامی می دانید که منجر به وضع قانون جدید شود؟

اعطاً کرده باشد.

این نظارت نسبت به شورای نگهبان که از حیث تقنینی از قانون اساسی پاسداری می کند چه نسبتی دارد، آیا رئیس جمهور امکان ورود به این عرصه را هم دارد؟

مسؤولیت اجرای قانون اساسی اطلاق دارد. و لذا رئیس جمهور می تواند به شورای نگهبان هم اخطار بکند، اما اختیار بیشتری ندارد و کاری بیشتر از آن قابل انجام نیست. مثلاً فرض کنیم که فقهای شورای نگهبان برای مدت شش سال انتخاب می شوند، منتها در اصل ۱۱۰ گفته شده است که نصب و عزل این فقها با رهبر است، یعنی رهبر می تواند عزل بکند ولی باید توجه داشت که آیا این فقها هستند که تخلف کرده اند یا شورای نگهبان؟ اگر شورای نگهبان باشد این جا مسؤولیت بر عهده جمع است لذا یک مقداری تحلیل قضیه کار آسانی نیست. در هر صورت به نظر می رسد که در این زمینه رئیس جمهور می تواند به یک تذکر بسنده کند و باید توجه داشت که اصولاً در اداره امور کشور بعضی از موارد نمی تواند مثل نهادهای اداری

وظایف مشخص است و هر کسی کارش را انجام می‌دهد. مثلاً در اصل ۱۶۱ قانون اساسی آمده که نظارت بر حسن اجرای قوانین در دادگاهها با دیوان عالی کشور است. یعنی با توجه به آن آدایی که وجود دارد دیوان عالی کشور نظارت خودش را دارد و اگر اختلافی پیش آید دیوان عالی کشور مرجع تدوین و تصویب وحدت رویه است در این موارد رئیس جمهور نمی‌تواند مداخله کند. حال اگر فرض کنیم دیوان عالی کشور رأی یک کار غیر قضایی انجام داد این خلاف است. در مورد وظایف دیوان عالی کشور در قانون اساسی و قوانین عادی مطرح شده و رئیس جمهور در این موارد حق دخالت ندارد. اما اگر فرجام خواهی کردند و دیوان عالی کشور ترتیب اثر نداد رئیس جمهور می‌تواند تذکر دهد (بر اساس اصل ۱۶۷ و این که فرجام خواهی در قوانین عادی آمده و قاضی مکلف به انجام آن است).

مطلب دیگری که به تناسب این مثال به نظر می‌رسد اصل ۱۵۶ است که نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده قوه قضائیه می‌داند آیا چیزی شبیه همان اجرای قانون اساسی که بر عهده رئیس جمهور است برای قوه قضائیه مطرح نمی‌شود؟

عرض کنم که اگر تخلف از قانون، مسؤلیتی همراش باشد به نحوی به قوه قضائیه، مستقیم یا غیرمستقیم، ارتباط پیدا می‌کند مثلاً اگر قوانین در ادارات اجرا نشود اولاً طبق اصل ۱۷۳ از مأموران دستگاهها و... شکایت می‌کنند و این مسأله به قوه قضائیه ارجاع می‌شود و یا این که در دستگاههای دیگر اگر تخلفاتی وجود داشته باشد نهایتاً شکایت از آنها به قوه قضائیه کشیده می‌شود و در نهایت به دیوان عدالت اداری می‌رود. حالا اگر رئیس جمهور تخلف قانونی کرد راه برخورد با آن در قانون پیش بینی شده است و کسانی دیگر هم اگر این کار را بکنند اگر جنبه اداری داشته باشد از ساز و کارهای اداری وارد می‌شوند که نهایتاً پرونده به دستگاه قضایی می‌رود. حال اگر این مسأله جنبه قضایی داشته باشد تکلیفش مشخص است.

منظور آن است که آیا رئیس قوه قضائیه هم بر اساس اصل ۱۵۶ می‌تواند بگوید که من هم ناظر حسن اجرای قانون اساسی هستم؟

می‌تواند البته با ساز و کارش. درباره این مسأله برخی از حقوقدانان نظر دارند

که احکام دادگاهها را به قانون اساسی نمی‌توان مستند کرد اما اگر چیزی باشد که قانون عادی درباره اش گویا نباشد ولی در قانون اساسی آمده باشد می‌توان به آن استناد کرد و اینها وارد در دادرسی و... می‌شود قوه قضائیه هم ناظر می‌شود و اصلاً بیشترین نظارت را قوه قضائیه بر قوانین دارد. منتهی نظارت بر اجرای قانون اساسی به طور کلی در تمام دستگاهها اولاً بر عهده رئیس جمهور است. در نظر بگیرید که اصل ۳۸ قانون اساسی اجرا نشود در این جا قانون تعزیرات تکلیفش را مشخص کرده است چنان که می‌گوید: متخلف از این اصل مطابق قانون باید مجازات شود البته این مسأله در ماده ۵۷۰ قانون جزا قسمت تعزیرات هم آمده است. به طور کلی رئیس جمهور در این موارد دخالت نمی‌کند ولی اگر این تخلفات به صورت جریانی در آمد و رئیس جمهور نیز در مقام نظارت از آنها مطلع شد می‌تواند اخطار بدهد.

رئیس قوه قضائیه در این مورد هیچ وظیفه‌ای در اجرای قانون اساسی ندارد و وظیفه وی در قانون در اصل ۱۵۷ در سه مورد مشخص شده است. او حتی سمت قضایی هم ندارد و قضاوت هم نمی‌تواند بکند و فقط عالی‌ترین مقام اداری قضایی است. همچنین به قضاوت هم نمی‌تواند دستور بدهد و قاضی مستقل است به هر روی هر کسی در حد خودش مسؤول اجرای قانون اساسی است و اینها مسائل روشنی است. فرض کنیم که اگر قوه قضائیه در نظارتی که حتی در قانون جزایی هم به آن اشاره شده است کوتاهی و تخلف نماید رئیس جمهور دخالت می‌کند. اگر قرار باشد تمام موارد را جزاً و کلاً به عهده رئیس جمهور بگذاریم امری غیر ممکن خواهد بود. به هر روی وظیفه رئیس جمهور «اجرای» اصول است. مثلاً آموزش و پرورش باید رایگان (اصل ۳۰) باشد حال اگر یک «جریانی» آموزش و پرورش را غیر رایگان کرده رئیس جمهور باید نظارت کند اما دیگر نمی‌توان از رئیس جمهور انتظار داشت که مثلاً بر فلان مدرسه که در خیابان انقلاب از مردم پول می‌گیرند نظارت نماید. چرا که نظارت به طور کلی اصولی است.

این مسؤولیت با استقلال قضاوت چگونه قابل جمع است؟

استقلال قضاوت یعنی قاضی در مقام رسیدگی و صدور حکم تحت فشاری که حتی ممکن است در اندرون قوه قضائیه هم

باشد، نباشد یعنی مستندش قانون باشد و چون قاضی است و می‌خواهد موضوع را با حکم تطبیق بدهد در رسیدگی منصف هم باشد. منتهی مراتب رئیس جمهور می‌بیند که وضع به این صورت است و رئیس قوه قضائیه به عنوان مقام اداره کننده قوه قضائیه می‌بیند که این موارد مشاهده شده است. حالا وظیفه مسؤولی که نظارت بر کار قضاوت دارد این است اگر قاضی مرتکب جرمی می‌شود قاضی را محاکمه نمایند و کار دادسرا است که ما به این ترتیب کاری نداریم. اما اگر «جریان» شد تکلیف چیست آیا فکر می‌کنید از نظر جزایی بتواند ضمانت اجرایی داشته باشد به نظر می‌رسد اینجا جز اخطار کار دیگری نمی‌توان کرد خیلی خوب حالا اخطار می‌شود به رئیس

قوه قضائیه، رئیس قوه قضائیه عمل نمی‌کند رئیس جمهور می‌تواند به رهبر اطلاع دهد که رئیس قوه قضائیه این موارد را تخلف کرده و رعایت نکرده است.

پس به این ترتیب، گستره مسؤولیت اجرای قانون اساسی کاملاً گسترده است؟
بله به هر حال "مسؤولیت اجرای قانون اساسی" اطلاق دارد و هیچ تردیدی در آن وجود ندارد؛ ولی همان طور که عرض کردم اگر زمینه اجتماعی مسأله وجود می‌داشت با این وضعیت هم می‌شد عمل کرد. چنان که حضرت علی قاضی را منصوب کرد و همان قاضی حضرت علی را محاکمه کرد و مشکلی نبود. در نظام اسلامی و پیشرفته یک چنین مسأله‌ای نیست. شما می‌بینید که یک افسر پلیس یک نخست وزیر را جریمه می‌کند. با وجود این، مسأله را حقوقی می‌کنیم. البته من در کتاب حقوق اساسی ذکر کرده‌ام که مسؤولیت اجرای قانون اساسی ربطی به قوه مجریه ندارد و مسؤولیت اجرای قانون اساسی یک "سمت" است که بر عهده رئیس جمهور گذاشته شده است. ما سه عنوان

ریاست داریم: یکی ریاست کشور، یکی ریاست حکومت و دیگری ریاست دولت. رئیس جمهور هم حسب السهم هم ریاست حکومت را و هم ریاست کشور را دارد و از این بابت می تواند بر تمام نهادها حاکمیت داشته باشد و مظهر حاکمیت ملی است.

رئیس جمهور که رئیس قوه مجریه است مسؤول تنظیم روابط قوای سه گانه نیست. اما از سوی دیگر رئیس جمهور مسؤول اجرای قانون اساسی است و "قانون اساسی" بر ۱۷۷ اصل و ۱۴ فصل اطلاق دارد. لذا هر جایی که قانون اساسی مخدوش شد و اجرای آن با کندی صورت گرفت وی باید اقدام نماید و تردیدی از این جهت نداریم و نمی توان گفت چون ایشان



مسؤول قوه مجریه است پس فقط در همان قوه مسؤول اجرای قانون اساسی است. خیر ایشان مسؤول قوه مجریه است با سمت اجرای قانون اساسی و باید اشراف بر تمام نهادها و دستگاهها داشته باشد و فکر نمی کنم مشکلی وجود داشته باشد. در این مسأله تفکیک قوا نداریم و یک مسأله کشوری است. منتهی مسأله این است که اگر رئیس جمهور هم تخلف کند نحوه برخورد با آن در قانون اساسی مشخص شده است. (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).

اتفاقاً این هم نکته مهمی است. حاکمیت قانون ایجاب می کند که مقام ناظر بر اجرای قانون اساسی خود نیز مجری کامل این قانون باشد. اگر نظارت بر قوای حاکم را برعهده رئیس جمهور بدانیم، نظارت بر رئیس جمهور بر عهده چه مرجعی خواهد بود، آیا می توان وی را ناظر خود تلقی کرد؟ در واقع رئیس جمهور، علاوه بر آن که مسؤولیت نظارت بر اجرای قانون اساسی را برعهده دارد، خود نیز شخصاً مجری بسیاری از اصول قانون اساسی است. صرف نظر از التزام اخلاقی که رئیس

جمهور برای آن سوگند یاد کرده است، عملاً موضوع مراقبت بر خود در اجرای آن اصول منتفی است. در این خصوص، حق قانونی دیوان عالی کشور نسبت به محاکمه و محکومیت رئیس جمهور، به خاطر تخلف وی از وظایف قانونی تا سرحد عزل توسط مقام رهبری می تواند ضمانت اجرای مطمئنی برای اجرای صحیح قانون اساسی به شمار آید.

استثنایی که در پایان اصل ۱۱۳ آمده است چطور؟ منظور عبارت "جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود" است؟ همیشه در تفصیل که استثناً می شود، استثناً شامل جزء آخر می شود؛ این قاعده ای اصولی است. مؤید و شاهد این برداشت، اصل ۶۰ قانون اساسی است. در مورد اصل ۱۶۴ نیز که مورد تفسیر شورای نگهبان قرار گرفت به همین ترتیب عمل شد یعنی استثناً به جمله آخر منحصر شد. در مشروح مذاکرات هم که ملاحظه نمایید، همین طور است. یعنی ورود رهبری به قانون اساسی در آغاز رهبری تاسیس نشد بلکه بعداً به قانون ملحق شد و یک سری از وظایف رئیس جمهور را به رهبر دادند مثل فرماندهی کل قوا به عبارت دیگر بخشی از وظایف قوه مجریه را گرفتند و به او اعطاء کردند. لذا ربطی به مسؤولیت قانون اساسی ندارد...

بازنگری در قانون اساسی سال ۶۸ آیا واقعا تأثیری بر این مسؤولیت اجرای قانون اساسی گذاشته است؟

البته تأثیر بر نفس مسؤولیت نگذاشته ولی تأثیر مثبت بر عوارض ناشی از توسعه اختیارات رئیس جمهور داشته است. لذا رئیس جمهور در خصوص اجرای قانون اساسی در قوه مجریه عملاً مشکلی نمی تواند داشته باشد. چنان که ماده ۱۴ قانون سال ۶۵ گفته بود که رئیس جمهور در مورد وزیران باید به مجلس اطلاع بدهد. با این ترتیب ما می توانیم بگوییم که در ارتباط با اصل ۱۱۳، مسؤولیت اجرای قانون اساسی به قوت خودش باقی است و تغییری هم در آن ایجاد نشده است. ولی به اعتبار این که رئیس جمهور وسعت اختیارات پیدا کرده با این توسعه اختیارات وی امکان بیشتری برای به اجرا آوردن اصول قانون اساسی در قوه مجریه پیدا کرده است البته باید گفت در سایر موارد تغییری پیدا نکرده است.

آیا حذف شأن تنظیم روابط قوا در

بازنگری سال ۶۸ هیچ تغییری در گستره این مسؤولیت ایجاد نکرده است؟

حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه امری است که اصلاً ربطی به مسؤولیت اجرای قانون اساسی ندارد و سمت دیگری است. به عنوان مثال قوای سه گانه در عمل اختلافی پیدا می کردند و رئیس جمهور هم میانجی گری می کرد. حالا این امر بر عهده رهبر گذاشته شده و ربطی به مسؤولیت اجرای قانون اساسی ندارد. یعنی می خواهیم بگوییم در بازنگری قانون اساسی تغییری در وضعیت این مسؤولیت ایجاد نشده و همان گونه که رئیس جمهور بر اساس قانون ۱۳۵۸ مسؤول اجرای قانون اساسی است الان نیز به همان ترتیب نیز مسؤول اجرای قانون اساسی می باشد.

پس انکارهایی که نسبت به این مسؤولیت در دیگر قوا انجام می شود، فاقد مبنای حقوقی است؟

این انکارها اصلاً مبنای حقوقی ندارد. رئیس جمهور در آغاز چند سمت داشت. اول رئیس قوه مجریه بود البته به جز اموری که مربوط به رهبری است. و اکنون بر اساس اصل ۳۴ ریاست هیأت وزیران را برعهده دارد، دوم بر اساس اصل ۱۱۳ مسؤول اجرای قانون اساسی بوده و هست و سوم قبلاً "بر اساس اصل ۱۱۳ به حل اختلافات و تنظیم روابط قوای سه گانه اشتغال داشت. بنابراین اینها شئون متفاوتی است که هر کدام در جای خودش قابل اعمال هستند. پس در واقع می توانیم بگوییم در اصل ۱۱۳ یکی از وظایف و اختیارات رئیس جمهور که ربطی به مسؤولیت اجرای قانون اساسی او ندارد حذف شده است و اصلاً ارتباطی منطقی بین مسؤولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه وجود ندارد و دو موضوع کاملاً جدا هستند.

عمده استنادات در خصوص مسؤولیت مورد بحث، اصل ۱۱۳ قانون اساسی است، ما تا چه حد می توانیم به اصل ۱۲۱ به عنوان یک مبنای حقوقی برای این مسؤولیت رئیس جمهور نگاه کنیم؟ ضمن آن که چه تفاوتی میان سوگند رئیس جمهور بر «پاسداری» از قانون اساسی و سوگند نمایندگان مجلس بر «دفاع» از این قانون وجود دارد؟ لازم به یادآوری است که سوگند دارای مفهوم حقوقی هم هست. البته ما دو نوع سوگند داریم: یکی سوگند به عنوان یک تعهد کلی که مقامات عالی و زمامداران در اداره امور یاد می کنند که این نوع سوگند

جنبه اخلاقی دارد و دیگر سوگند در مسائل حقوقی است، به خصوص مواردی که سوگند می تواند در اثبات دعوا نقش آفرین باشد. در این زمینه سوگند را جزء ادله اثبات دعوا به حساب می آورند، و هم در حقوق مدنی و هم حقوق جزا این سوگندها در مراجع قانونی معتبر است. اما در خصوص سوگندهایی که نمایندگان مجلس یا رئیس جمهور یاد می کنند به نظر نمی رسد که بر این سوگندها اثر حقوقی ویژه ای مترتب باشد و این نوع سوگند بیشتر جنبه اخلاقی دارد. از آن جایی که رئیس جمهور و نمایندگان، منتخب و امین مردم هستند این رابطه امانی رابطه ای اخلاقی است. رابطه حقوقی وقتی است که وظایفی بر عهده مقامات گذاشته می شود و این مقامات برای انجام آن وظایف باید تلاش و کوشش بکنند و اگر در انجام وظایف کوتاهی یا تخلفی کنند مسؤولیت آنها حقوقی است. به عنوان مثال رئیس جمهور تعهدات قانونی دارد و باید وظایف قانونی اش را انجام دهد حال اگر او به درستی وظایفش را انجام ندهد، دیوانعالی کشور می تواند او را به خاطر تخلفات قانونی اش محاکمه و محکوم کند و پیشنهاد عزلش را به مقام رهبری بدهد. اما به نظر نمی رسد که نفس سوگند رئیس جمهور یا نمایندگان دارای اثر حقوقی باشد. ولی از آن جایی که سوگند یک مفهوم دینی و شرعی است مسؤولیت های شرعی به جا می گذارد و حتی سوگند نادرست می تواند کفار هم داشته باشد. البته می توانیم بگوییم سوگندهای مذهبی تعهداتی ایجاد می کند که اگر کسی به تعهدش عمل نکرد گناه است. در عین حال فقهای شورای نگهبان در سال ۱۳۶۵ نسبت به سوگند اصل ۱۲۱ نظر شرعی دارند. رئیس جمهور در دوره های سوم و چهارم ناگزیر بود که براساس قانون امضاهایی بکند که خودش تصمیم گیرنده نبود و صرفاً به خاطر تعهدات یا اقداماتی که دیگران می کردند، رئیس جمهور موظف به امضا بود. از جمله براساس اصل ۱۲۸ قانون اساسی پیش بینی شده بود که استوار نامه سفرا را رئیس جمهور امضا کند. براساس قانون اختیارات ریاست جمهوری - که البته به نظر من خلاف قانون اساسی هم بود - ظاهراً سفرا را وزیر امور خارجه پیشنهاد می کرد و رئیس جمهور هم موظف بود استوار نامه آنها را امضا کند. رئیس جمهور می دید که اعزام بعضی از سفرا به صلاح کشور نیست و مخالف استقلال کشور

است. چرا که ظاهراً بعضی از سفرا رفتند و پناهنده هم شدند و این امر به ضرر کشور بود. در این میان اقدام وزیر امور خارجه به عنوان یک مقام مادی، براساس قانون اختیارات ریاست جمهوری ایجاد تعهد و مسؤولیت برای رئیس جمهور می کرد امری که اصلاً منطقی به نظر نمی رسید. با وجود این چون قانون بود خوب رئیس جمهور هم انجام می داد. این جا بود که بدین اعتبار، رئیس جمهور سوگند اصل ۱۲۱ خود را ملاک قرار داد و از شورای نگهبان سؤال کرد که: از این بابت که من موردی را امضا می کنم که نقشی در انشاء آن ندارم، تکلیف من چیست؟ شورای نگهبان هم در پاسخ، نه در قالب یک نظر تفسیری موضوع اصل ۹۸ بلکه در قالب یک نظریه فقهی گفت که رئیس جمهور اگر ببیند امضایش مخالف استقلال کشور می باشد شرعاً موظف است که از امضا خودداری کند. اصل نظر شرعی ۱۳۶۵/۱۲/۶ فقهای شورای نگهبان این بود: «چنانچه رئیس جمهور در مواردی احراز نماید که امضای او موجب عواقب سوء و بروز خطراتی برای مرزها و سایر مصالح عالیله اسلام و نظام جمهوری اسلامی می شود شرعاً باید از امضا خودداری نماید و خودداری او از امضا حث قسم نمی باشد.» این جا تعهد، تعهد قانونی نیست و تعهد شرعی است. و لذا برای تعهد شرعی مجموعاً نمی توان اثر حقوقی تعیین کننده ای قائل بود. بنابراین می توانیم بگوییم بین سوگند موضوع اصل ۶۷ نمایندگان و سوگند موضوع اصل ۱۲۱ ریاست جمهوری فرقی نیست و تعهد بیشتر جنبه اخلاقی دارد. هر چند نظر شرعی مذکور نیز می تواند این معنای را القا نماید که آن بخش از مفاد سوگند که حسب مورد به نحو ملموس قابلیت اجرایی پیدا می کند ایجاد حق و تکلیف می نماید.

آیا از مفاد سوگند می توانیم در تبیین و تفسیر دیگر اصول استفاده کنیم؟ به عنوان مثال اصل ۱۱۳ در موضوع مورد بحث، بحث مسؤولیت اجرای قانون اساسی را برای رئیس جمهور مطرح کرده است، اما بحث هایی مطرح می شود که این مسؤولیت به معنای نظارت یا پاسداری نیست. آیا براساس اصل ۱۲۱ می توان این تفسیر را از اصل ۱۱۳ داشت که معنای پاسداری را مدنظر داشته است؟

اصل ۱۲۱ قانون اساسی که سوگند رئیس جمهور را بیان می کند می تواند برای درک بیشتر معنای اصل ۱۱۳ قرینه باشد.

چون اصل کلمه «مسؤولیت» کلمه ای است که مورد تعبیر متفاوتی قرار می گیرد. این مسؤولیت بدین معناست که رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی مسؤول است و باید در قبال این مسؤولیت، اختیاراتی هم داشته باشد. از طرف دیگر از آن جایی که سوگند مسأله پاسداری از قانون اساسی را مطرح می کند و قانونگذار واحد به بیان دو مطلب پرداخته پس می توانیم بگوییم که این «مسؤولیت»، پاسداری از قانون اساسی هم هست و این پاسداری ابزار لازم دارد. همچنان که قانونگذار در سال ۱۳۶۵ این موضوع را به خوبی درک کرده و در اجرای اصل ۱۱۳ گفته است که رئیس جمهور از طریق بازرسی و نظارت و بررسی و پیگیری و دیگر اقدامات مسؤول اجرای قانون

اساسی است. بنابراین رئیس جمهور از ابزار نظارتی و کنترل و مراقبت و بررسی و پیگیری برخوردار است و این نکته ای است که قانونگذار به آن توجه کرده است. به این ترتیب می توانیم نتیجه بگیریم که منظور از مسؤولیت اجرای قانون اساسی این است که رئیس جمهور مسؤول (نظارت) بر اجرای قانون اساسی و حسن اجرای قانون اساسی است که نظیرش در کشورهای دیگر هم به هر حال مشاهده می شود. همچنان که در اصل پنجم قانون اساسی فرانسه گفته شده است که رئیس جمهور ضامن اجرای قانون اساسی است. این قانون اصطلاح «ضامن» را به کار برده است و ما نیز بر این اساس می توانیم بگوییم که چون بسیاری از این اصول مقتبس از قانون اساسی فرانسه است پس می توانیم در تفسیر مان معنای مسؤولیت را تضمین و ضامن اجرا هم بگذاریم. با این ترتیب رئیس جمهور که این مسؤولیت سنگین را عهده دار است طبعاً باید از اختیارات لازم و کافی برخوردار باشد که قانونگذار نیز در سال ۶۵ به این موضوعات اشاره کرده است.

اساساً چه شرایطی باعث شد که قانونگذار به سمت نوشتن قانون سال ۱۳۶۵ پیش برود یعنی شرایط و زمینه‌های آن چه بود و چه نیازی به این قانون احساس می‌شد؟

من تا حدود قابل توجهی در جریان قضیه بودم. به هر حال موقعی که رئیس جمهور در مقام ایفای مسؤولیت خودش در اجرای اصل ۱۱۳ قرار گرفت از من کمک خواستند که با ایشان همفکری کنم و در این خصوص لایحه ای تهیه شد، و نهایتاً از طریق طرحی که نمایندگان در مجلس دادند (نه از طریق لایحه)، منجر به تصویب این قانون شد. در آن موقع اشتغال فکری رئیس جمهور وقت (که مقام رهبری فعلی باشد) این بود که به هر حال قانون اساسی یک



قانون بنیادی و اساسی و تعیین کننده تمام حقوق و تکلیف نهادها و مقامات و تضمین کننده حقوق مردم است. بنابراین این قانون باید ضمانت اجرا داشته باشد. بدیهی است این ضمانت اجرا از ضرورات و جویبی یک قانون، از جمله قانون اساسی است. پس باید این ضمانت اجرا آشکار شود. نظر به این که قانونگذار اساسی صرفاً مسؤولیت اجرا قانون اساسی را بیان کرده، قانونگذار عادی می‌تواند در اجرای اصول قانون اساسی، ضمانت اجرا را هم ایجاد بکند. به هر روی در جهت این امر گام مهمی برداشته شد. چنان که در آن زمان رئیس جمهور وقت که خود را در مقابل اصل ۱۱۳ می‌دید و سوگند هم یاد کرده بود، جویای تدوین یک قانون برای وظایف و اختیاراتش گردید که این کار انجام شد. فصلی هم به مسؤولیت اجرای قانون اساسی اختصاص داده شد و بدین ترتیب نیاز جامعه و تعهد رئیس جمهور به عنوان مظهر حاکمیت ملی این بود که این اصل قانون اساسی باید اجرایی بشود و رئیس جمهور احساس تعهد کرد که بایستی زمینه‌های اجرایی این اصل

فراهم گردد. به این ترتیب بود که با تلاش‌هایی که ظرف مدت یکی دو سه سال شد نهایتاً در بیست و دوم آبان ماه ۱۳۶۵ این قانون به تصویب رسید. در آن زمان این قانون به هر حال به درستی اجرا می‌شد. تا آن جایی که من سراغ دارم رئیس جمهور که رئیس جمهور دوره‌های سوم و چهارم ریاست جمهوری بوده به خوبی قادر به انجام این کار بود و نظارت‌های لازم را می‌کرد. اخطار می‌داد، تذکر می‌داد و حتی می‌توانست تعقیب هم بکند. حتی من شاهد بودم مواردی بود که رئیس جمهور اخطار کرد و قوای دیگر مثل سپاه پاسداران و قوه قضائیه به این اخطارها توجه کردند و در جهت اجرای قانون اساسی سر اطاعت فرود آوردند. لذا می‌توانیم بگوئیم که اگر شرایط و اوضاع و احوال جامعه فراهم باشد این قانون، قانون مفیدی در جهت تضمین قانون اساسی است.

قانون تعیین حدود اختیارات و مسؤولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵، به این مسؤولیت چگونه نگریسته و چه راهکارهای اجرایی را پیش بینی کرده است؟

در اجرای اصل مذکور، فصل دوم (مواد ۱۳ تا ۱۶) قانون ۱۳۶۵، مقرراتی را بیان داشته است.

اول اینکه ماده سیزده به رئیس جمهور امکان استفاده از ابزار و لوازم فراوانی همانند نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم را می‌دهد تا از طریق آنها اجرای قانون اساسی را تضمین نماید.

دیگر آنکه در صورت نقض، تخلف و عدم اجرای قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند به نحوی که خود مقتضی بداند از طریق اخطار، تعقیب و ارجاع پرونده متخلفین به محاکم قضایی اقدام کند. در صورت مشاهده تخلف از قانون اساسی در دستگاه‌های قدرت عمومی حق هشدار و اخطار به قوای سه‌گانه را داراست. این گونه اخطارها، هر چند که اثر حقوقی چندانی را به دنبال ندارد، اما واجد ارزش سیاسی و تبلیغاتی می‌باشد. در این ارتباط، «رئیس جمهور می‌تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذ تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند». طرح این آمارها در مجلس، زمینه را برای ارزیابی احترام به قانون اساسی فراهم می‌سازد. پس از آن، انعکاس مذاکرات

مجلس و بازتاب مطبوعاتی و اجتماعی آن بدون شک آثار ارشادی و فرهنگی خوبی را در جهت تقویت اعتقاد عمومی به اصل حاکمیت قانون، خصوصاً قانون اساسی به جای خواهد گذاشت. نکته‌ای که باید به آن اشاره نمایم این است که در ایفای مسؤولیت اجرای قانون اساسی از ابتدا تاکنون، میزان جدیت رؤسای جمهوری بسیار مهم بوده است. مثلاً حاصل تلاش ریاست جمهوری دوره‌های سوم (۱۳۶۰-۱۳۶۴) و چهارم (۱۳۶۴-۱۳۶۸) که مقام رهبری فعلی می‌باشند پیش بینی مواد مربوط (مواد ۱۳-۱۶) در قانون سال ۶۵ و ایجاد تشکیلاتی به نام معاونت حقوقی و اجرای قانون اساسی در نهاد ریاست جمهوری بوده است.

این معاونتی که به آن اشاره کردید چه معاونتی بود؟

در تشکیلات نهاد ریاست جمهوری وقت یک معاونت حقوقی و اجرای قانون اساسی ایجاد شد که مسؤولیتش بر عهده من بود و راهنمایی‌های لازم را به رئیس جمهور می‌کرد. ولی مسلم است که خود رئیس جمهور بایستی عمل می‌کرد. یعنی این معاونت حقوقی صرفاً برای همکاری با رئیس جمهور بود و قائم مقام رئیس جمهور نبود. مثل تشکیلات درونی بود که این کارها را انجام داد و هیچ وقت هم معاونت حقوقی مستقیماً اقدامی نمی‌کرد. چرا که مسؤولیت اجرای قانون اساسی با شخص رئیس جمهور است و قابل تفویض هم نیست. بنابراین اگر واحدی مثل هیأت نظارت یا معاونت حقوقی باشد این‌ها در نهاد ریاست جمهوری یک سری وظایف را انجام می‌دهند و آماده می‌کنند تا رئیس جمهور اقدام بکند.

در این زمینه نگرش خاصی به وضعیت اصول قانون اساسی داشتیم. برخی از اصول درست انجام نشده بود، در حالی که از همان ابتدای انقلاب قابل اجرا بود و نیز اصولی که زمینه اجرایش به تدریج فراهم می‌شد و یا اصولی که اجرا شده بود اما در اجرای آن خلل و کوتاهی و یا نقضی و تخلفی روی داده بود. ما در این باره با دولت مذاکره می‌کردیم و بیشترین مشکل ما هم دولت بود. در آن زمان بین دولت و ریاست جمهوری تفکیک بود و رئیس جمهور از این بابت با پاره‌ای از چالش‌ها مواجه بود. الان قانون عوض شده و رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است و رأساً می‌تواند بر اساس نظارت سلسله مراتبی اقدام بکند. به قوه قضائیه هم تذکر داده می‌شد و قوه قضائیه هم حقا به تذکر

توجه و عمل می کرد.

پس آن زمان این معاونت از حیث اجرای قانون اساسی فعال بود.

فعال بود و زمینه های نظارت و ارشاد و همراهی و همکاری را فراهم می کرد. حذف برخی از این موارد مغایرت، با تشکیل جلسات بود. ما با دولت زمینه را فراهم می کردیم که زمینه اجرای قانون اساسی در مواردی که اجرا نشده بود فراهم شود. به عنوان مثال قانون شوراها که در قانون اساسی پیش بینی شده است. در آن زمان شوراها وجود نداشت و ما با دولت صحبت می کردیم تا زمینه اجرای فصل ۷ قانون اساسی را که شوراها باشد فراهم کند. (این راصرفاً به عنوان مثال خدمتتان عرض کردم) به این ترتیب در واقع یکی از راه ها، نظارت ارشادی بود که ما دولت را می خواستیم و برای زمینه سازی اجرای درست قانون اساسی با آن صحبت می کردیم. ما الان چیزی به عنوان معاونت حقوقی و اجرای قانون اساسی نداریم. اما رئیس جمهور برای انجام وظایف خودش براساس اصل ۱۲۴ می تواند معاونت هایی داشته باشد ضمن این که مسؤولیت اجرای قانون اساسی قائم به شخص رئیس جمهور است، ولی فراهم کردن مقدمات لازم برای انجام این وظیفه، همکاری را طلب می کند که در تشکیلات داخلی نهاد ریاست جمهوری مشغول به کار شوند و این خلاف قانون هم نیست. اما اگر بخواهند مستقلاً عمل کنند به نظر من این امر قانونی نیست و می تواند خلاف قانون اساسی باشد.

آیا شورای نگهبان در مقام اعلام نظر در خصوص لایحه اخیر می تواند متعرض قانون سال ۶۵ هم بشود؟

نه قانون سال ۶۵ به قوت خودش باقی است.

یعنی نمی تواند براساس تفسیری - صحیح یا نادرست - اعتبار قانون تأیید شده سابق را که هنوز مجری است، زایل سازد؟
اصولاً شورای نگهبان براساس اصل ۹۱ قانون اساسی بر مصوبات مجلس نظارت می کند. او نظارت خودش را کرده است؛ چه آن که اصل ۹۴ قانون اساسی می گوید که باید در ظرف ۱۰ روز نظرش را بدهد یا اصل ۹۵ اضافه می کند که ظرف ۲۰ روز نظرش را بدهد (اگر قابل تمدید باشد) و بعد از این مدت مصوبه قابل اجراست. البته سخنی گفته می شود که طبق اصل چهارم قانون اساسی حتی بر قوانین نیز می توان نظارت داشت؛ ولی

من قرینه ای پیدا کرده ام که این امر امکان ندارد چون موقعی که اصل ۴ را بررسی می کردم در مشروح مذاکرات قانون اساسی مشاهده کردم که گفته شده است که تفصیل مطلب را بعداً می گوئیم. تفصیل مطلب اصول ۹۹-۹۱ است و در هیچ جای این اصول مشاهده نشده که شورای نگهبان بتواند بر مصوبات قبلی نظارت بکند. لذا اجرای این قوانین اعتبار دارد و اگر قرار باشد که شورای نگهبان بتواند نسبت به قبل هم نظری بدهد باید قانونی تصویب بشود و شورای نگهبان هم مصوبه جدید را تأیید کند که البته این قانون می تواند لزوماً یا احتمالاً ناسخ قانون قبلی باشد و بر آن اثر داشته باشد در این صورت نیز تأییدیه را براساس قانون مصوب مجلس می دانیم ولی رأسلاً شورای نگهبان حق نظارت بر قوانین قبلی را ندارد.

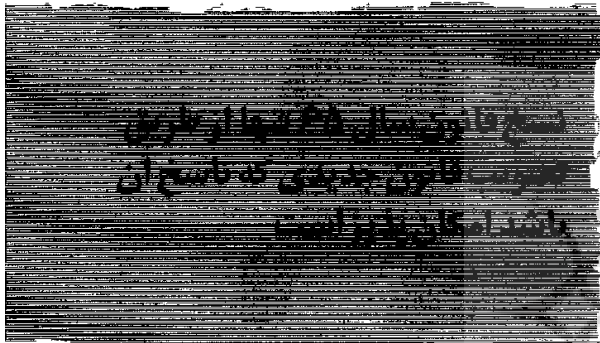
نسخ ضمنی یک قانون به واسطه تغییر در قانون اساسی را کدام مقام تشخیص می دهد؟

جواب این سؤال چندان آسان نیست. همان طور که می دانید در اصطلاح علم حقوق، ما ارتباط قانون لاحق با سابق را که بررسی می کنیم می گوئیم قوانین لاحق صریحاً یا ضمنی می تواند ناسخ قوانین سابق بشود به این شرط که قانون لاحق یا هم عرض قانون قبلی باشد یا مافوقش باشد. به این ترتیب قانون اساسی، مافوق همه قوانین و هم عرض قانون اساسی است، در صورتی که لاحق باشد. و ما می پذیریم که قانون لاحق قانون سابق را صریحاً می تواند نسخ کند. اما در مورد این که این نسخ چطور حالت اجرایی پیدا می کند این امر به عهده مجری قانون است و مجری قانون با مشاهده قانون ناسخ در قانون لاحق، می تواند انصراف از اجرای قانون سابق را اعمال بکند. بنابراین مسؤولیت اجرای اصل حاکمیت قانون با بهره گیری از قانون حاکم بر عهده مجریان قانون (دستگاه اجرایی) است. البته ممکن است که در این جا اختلاف پیش آید که در این صورت ناگزیر از تقاضای تفسیر است و در این خصوص براساس اصل ۷۳ مفسر قانون عادی مجلس و بر اساس اصل ۹۸ مفسر قانون اساسی شورای نگهبان است. حالا باید ببینیم در این جا نیاز به تفسیر قانون اساسی است یا قانون عادی؟ به نظر می رسد که چون قانون اساسی قانون عادی را نسخ کرده چالش مربوط به قانون عادی است. و لذا (نظر خودم را عرض می کنم) به نظر می رسد که در ارتباط با اجرای این قانون عادی به مفسر قانون عادی باید که مجلس شورای اسلامی است مراجعه کنیم و شورای نگهبان نیز بر این تفسیر نظارت می کند

و این به نظر من منطقی ترین راه است.
در غیر این صورت هیچ راه دیگری برای نسخ یک قانون وجود ندارد؟
خیر.

پس شورای نگهبان نمی تواند در مقام اظهار نظر نسبت به لایحه جدید، وارد این بحث شود که اساساً قانون سال ۶۵ خلاف قانون اساسی فعلی است؟

نه. شورای نگهبان حق ندارد راجع به قانون سال ۶۵ اظهار نظر کند. حتی اگر شورای نگهبان این لایحه را رد کند، مجلس قانون را مسکوت می گذارد. اگر مسکوت گذاشت قانون سال ۶۵ به قوت خود باقی می ماند. اما اگر مجلس حرف شورای نگهبان را پذیرفت و این لایحه تبدیل به قانون جدیدی شد که ناسخ



قانون سال ۶۵ باشد قانون مذکور نسخ شده است. اما تا زمانی که قانون نهایی نشده باشد قانون سال ۶۵ اعتبار خواهد داشت.

و به عنوان آخرین سوال، آیا در مقام اجرای اصل ۱۱۴ می توان به کسانی که از عملکرد سایر قوا زیان دیده اند، خسارت پرداخت کرد یا خیر؟

بله در واقع، می توانیم بگوئیم این ضمان قهری است و در واقع اگر کسی از حکومت و دستگاه حکومتی خسارت ببیند حکومت پاسخگوست؛ مسؤولیت مدنی دارد و باید جبران خسارت بکند. همچنان که ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی این مسأله را به خوبی بیان می کند. البته ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی استثنایی را بیان کرده و طبق آن اعمال حاکمیت استثناء شده است. این که چه کسی پرداخت بکند دیگر به قانون برنامه و بودجه ارتباط پیدا می کند. باید دید قانون تعیین میزان خسارت را چطور پیش بینی کرده است و البته طریقه جبران خسارت را قانون تعیین می کند. حالا اگر گفته که رئیس جمهور مسؤول جبران خسارت است خوب او مسؤول جبران است ولی این از حساب رئیس جمهور نیست بلکه از حساب بودجه عمومی است. ■