

اصل ۱۱۳ و مسؤولیت اجرای قانون اساسی

علیرضا زمزم*

تأیید: ۹۵/۱۱/۱۷

دریافت: ۹۴/۱۰/۲۸

چکیده

یکی از اصول چالشی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۱۳ است. در این اصل، سه شأن و وظیفه برای رئیس جمهور در نظر گرفته شده است: ۱. عالی ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری. ۲. ریاست قوه مجریه. ۳. مسؤول اجرای قانون اساسی. این مقاله در صدد بررسی شأن سوم است.

سؤال اصلی، عبارت است از قلمرو و محدوده مسؤولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ چیست؟

در پاسخ به این سؤال، حداقل سه فرضیه قابل تصور است:

- مسؤولیت اجرای قانون اساسی مربوط به تمام اصول قانون اساسی است؛ یعنی رئیس جمهور حق نظارت بر تمامی نهادها و ارکان حکومتی را دارد.
- مسؤولیت اجراء محدود به سه قوه است؛ یعنی رئیس جمهور از باب مسؤولیت اجرای قانون اساسی، حق نظارت بر سه قوه را دارد.
- مسؤولیت اجراء معطوف به حوزه اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه فقط در همین قوه است.

از نظر نویسنده، مسؤولیت اجرای قانون اساسی، منحصر در قوه مجریه به معنای خاص است. محقق با بررسی و نقد دو فرضیه نخست، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی نظر خود را در محک آزمون و نتیجه قرار داده است.

واژگان کلیدی

اصل ۱۱۳، اختیارات رئیس جمهور، مسؤولیت اجرای قانون اساسی، شورای نگهبان، قوه مجریه

* استادیار دانشگاه شهید باهنر کرمان: Zamzam@uk.ac.ir

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونی با مبانی دینی و از مترقی‌ترین قوانین اساسی دنیا است. این قانون تجسم عینی و نهادینه‌شده مطالبات و اهدافی است که مردم مسلمان ایران طی سال‌ها مبارزه، به رهبری امام خمینی 1 در صدد تحقق آن بودند. هدف اصلی این قانون، قاعده‌مندسازی اعمال قدرت سیاسی در چارچوب موازین دینی است. به رغم اتقان و جامعیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اما بعضی اصول آن از همان سال‌های نخست تصویب قانون اساسی، مورد بحث و تفسیر قرار گرفت. یکی از این اصول، اصل ۱۱۳ است. این اصل، در فصل مربوط به قوه مجریه قرار دارد و شکل تغییر داده‌شده اصل ۷۵ پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ است. طبق این اصل، رئیس‌جمهور به عنوان دومین مقام عالی کشور وظایف و شئونی از جمله «مسئولیت اجرای قانون اساسی» را بر عهده دارد. کیفیت، مراحل و قلمرو این مسئولیت و نیز نحوه اعمال آن - شخصی یا سازمانی - در قانون اساسی مشخص نشده است و لذا نیاز به تفسیر دارد. شورای نگهبان تا کنون تفاسیر متعدد و متفاوتی از این اصل ارائه داده است؛ به گونه‌ای که کمتر اصلی از اصول قانون اساسی با این همه تفسیر و آن‌هم متفاوت، مواجه شده است. این تفاسیر مختلف، منشأ اظهار نظرهایی در بین حقوقدانان و صاحب‌نظران و نیز ایجاد تشکیلاتی در قوه مجریه و به طور کلی برهم‌زدن مرزهای صلاحیتی قوا شده است. سؤال مهم در خصوص این اصل، مربوط به قلمرو و چگونگی مسئولیت اجرای قانون اساسی است. بنابراین، سؤال اصلی عبارت است از قلمرو و محدوده مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ چیست؟ در کنار این سؤال اصلی، یک سری سؤالات فرعی نیز مطرح است:

۱. منظور از مسئولیت اجراء چیست؟ ۲. تفسیر شورای نگهبان از مسئولیت اجراء مندرج در اصل ۱۱۳ چیست؟ ۳. دلایل طرفداران تفسیر موسع از مسئولیت اجراء چیست؟ در خصوص سؤال اصلی، آیا مسئولیت اجرایی رئیس‌جمهور مربوط به تمامی نهادها و ارکان مندرج در قانون اساسی است و یا مسئولیت اجراء

معطوف به سه قوه است و یا معطوف به حوزه اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه؟

به عبارت دیگر، در صورت مترادف بودن مفهوم اجراء و نظارت، آیا برای رئیس جمهور به عنوان مسؤول اجرای قانون اساسی، حق نظارت بر تمامی نهادها و ارکان حکومت به رسمیت شناخته شده است یا نظارت، مربوط به سه قوه است و یا صرفاً مربوط به قوه مجریه است؟ به بیان دیگر، آیا تفسیر مسؤولیت اجراء از نوع موسع و فراگیر است و یا مضیق و محدود؟ از نظر نویسندگان، با امعان نظر به اصلاحات سال ۱۳۶۸ و مطالعه و بررسی اصول دیگر قانون اساسی، قلمرو مسؤولیت اجرای مندرج در اصل ۱۱۳ محدود به قوه مجریه به معنای اخص است. به عبارت دیگر، محدود به مواردی می شود که در حوزه صلاحیتی رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه به معنای خاص است؛ یعنی اختیارات ناشی از مسؤولیت اجرای قانون اساسی، از نوع مضیق است؛ چون اگر قائل به تفسیر موسع شویم و اختیارات رئیس جمهور را مطلق فرض کنیم، با اصول دیگر قانون اساسی از جمله اصل ۱۱۰، ۵۷، ۵ و... ناسازگار است.

مبانی و سیر تدوین و تصویب اصل ۱۱۳

در پیش نویس قانون اساسی سال ۱۳۵۸ که توسط دولت موقت با ۱۵۱ اصل (نظریه)، ۱۳۸۷، ص ۴۱؛ معین فرد، ۱۳۸۵، ص ۹۹) ارائه گردیده بود، در قالب اصل ۷۵ پیشنهادی با تأثیرپذیری از قانون اساسی فرانسه، آمده بود: «رئیس جمهور بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین المللی و اجرای قانون اساسی است و تنظیم روابط قوای سه گانه و ریاست قوه مجریه را برعهده دارد» (مجموعه اسناد و مدارک درباره قانون اساسی، بی تا).

در قانون اساسی فرانسه رئیس جمهور به عنوان عالی ترین مقام رسمی کشور، اختیارات زیادی از قبیل فرماندهی کل نیروهای نظامی، انحلال مجلس و... را برعهده دارد.^۱

همانگونه که ملاحظه می‌کنید، در اصل ۷۵ پیشنهادی دولت موقت به مؤلفه اصلی در ساختار حکومت جمهوری اسلامی یعنی رهبری دینی هیچ اشاره‌ای نشده بود. با تصویب اصل ۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مجلس خبرگان قانون اساسی که بر اساس آن، «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج) در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع و مدبر و مدبر است». محتوای اصل ۷۵ پیشنهادی دولت موقت، به کلی تغییر و در قالب اصل ۸۸ به مجلس خبرگان قانون اساسی پیشنهاد شد. این پیشنهاد با مخالفت تعداد معدودی از نمایندگان مواجه گردید؛ به طوری که نایب رئیس مجلس - شهید دکتر «بهشتی» - گفت: «عبارت رساست، مثل اینکه این اصل را می‌توانیم به رأی بگذاریم، چون سر راست است» (مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۱۲۰۹). با پیشنهاد یکی از نمایندگان - مکارم شیرازی - مبنی بر تبدیل کلمه «پس از رهبری» به «پس از مقام رهبری» در قالب اصل ۱۱۳ به شرح ذیل مصوب شد:

«پس از مقام رهبری، رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام رسمی کشور 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 می‌شود بر عهده دارد» (همان، ص ۱۲۱۰). این تصویب، مانع از اعلام نظرها، موضع‌گیری‌ها در خصوص این اصل؛ به ویژه از حیث قلمرو اجراء و کیفیت آن نگردید و از همان سال‌های اولیه به عنوان یکی از اصول چالشی قانون اساسی مطرح گردید؛ به گونه‌ای که تا امروز بارها در محک تفسیر قرار گرفته است.

در اصلاحات سال ۱۳۶۸، این اصل یکی از اصولی بود که تغییراتی در آن بوجود آمد؛ یعنی عبارت «تنظیم روابط قوای سه گانه» از ذیل این اصل حذف و در قالب بند ۷ اصل ۱۱۰ جزء وظایف و اختیارات رهبر افزوده شد تا مکمل اصل ۵۷ باشد. نکته قابل توجه این است که در شورای بازنگری سال ۱۳۶۸ در خصوص بند مربوط به مسئولیت اجرای قانون اساسی بحثی نشد و مباحث، متمرکز در حذف بند مربوط به تنظیم روابط قوای سه گانه بود که مخالفان معتقد بودند، اگر این عبارت حذف گردد، رئیس جمهور

دیگر اشرافی بر سایر قوا ندارد و صرفاً رئیس قوه مجریه است و از این حیث هم‌شأن رئیس قوه مقننه و قضائیه است و صرفاً در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود در قوه مجریه مسؤول اجرای قانون اساسی است (مشروح مذاکرات شورای بازننگری، ۱۳۶۸، ج ۲، ص ۹۴۷-۹۴۶).

این اصل در سال‌های پس از اصلاحات در قانون اساسی، همچنان مورد اختلاف بود و تفاسیری متفاوت از گذشته توسط شورای نگهبان از آن ارائه گردید.

معنا و مفهوم مسؤولیت اجراء

در اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سه شأن برای رئیس جمهور در نظر گرفته شده است. یکی از این شؤون مسؤولیت اجرای قانون اساسی است. به‌رغم اینکه اکثر کسانی که در مورد اصل ۱۱۳ مطلب نوشته‌اند، اجراء را با نظارت یکی مفروض انگاشته‌اند، ولی اجراء، غیر از نظارت است؛ چون منطوق اصل ۱۱۳ اجراء است، گرچه مفهوم آن نظارت است؛ چرا که از طریق نظارت، اجراء عینیت می‌یابد. در قانون عادی مصوب سال ۱۳۶۵ یکی از مصادیق مسؤولیت اجراء، نظارت می‌باشد. سایر مصادیق آن عبارتند از: کسب اطلاع، حق اخطار، حق تذکر، بازرسی، پی‌گیری (مهرپور، ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۱۹). در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۲ شورای نگهبان، مسؤولیت اجراء مترادف با حق اخطار و تذکر تفسیر شده است (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۳، ص ۲۱).

در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۳ شورای نگهبان، مسؤولیت اجراء به معنای خواستن توضیحات تفسیر شده است (همان، ص ۸۳).

در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۶/۲/۹ مسؤولیت اجراء به اقدام مقتضی تفسیر شده است (مهرپور، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۳۲۸).

در نظریه تفسیری ۱۳۹۱/۳/۱۷ مقصود از مسؤولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی تفسیر شده است.

اینکه رئیس جمهور، هم مجری باشد و هم ناظر نیز درست نیست. رئیس جمهور به عنوان مسؤول اجرای قانون اساسی در حوزه قوه مجریه، می‌تواند از این جهت که

رئیس قوه است، بر اجراء نظارت کند، در سایر نهادها و قوا، نه حق نظارت دارد و نه اجراء. به عبارت دیگر، رئیس جمهور مسؤول اجرای قانون اساسی است که در سایر اصول، مشخص شده است؛ مثل اصول مربوط به قوه مجریه از این جهت که رئیس این قوه است؛ یعنی بین رئیس قوه مجریه بودن و مسؤولیت اجراء، رابطه مستقیم وجود دارد. به عبارت دیگر، کسی که رئیس قوه مجریه است، مسؤولیت اجرای قانون اساسی را فقط در همین قوه دارد. در سایر قوا از منظر حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، براساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ حق نظارت و تنظیم رابطه دارد. با حذف این بند از اصول ۵۷ و ۱۱۳ در اصلاحات سال ۱۳۶۸، این حق نظارت هم منتفی شد؛ چون محمل و مبنایی برای نظارت بر دو قوه دیگر و سایر نهادها وجود ندارد. به علاوه این که ابزار چنین نظارتی نیز در قانون اساسی وجود ندارد.

نکته دیگر در مورد معنا و مفهوم اجراء این است که بین مفهوم «اجراء کردن» و «اجراء شدن» فرق قائل شویم؛ به این معنا که اجراء کردن قانون اساسی وظیفه همه دستگاهها در حوزه تخصصی خود باشد، ولی اجراء شدن به این معنا که رئیس جمهور بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ و قانون عادی مصوب ۱۳۶۵ مسؤولیت اجراء شدن را عهده دار باشد. این تفکیک، بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ نادرست است؛ چون مستلزم مابینت با بعضی اصول دیگر می باشد.

تفاسیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۳

شورای نگهبان از هنگام تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ چندین بار به تفسیر اصل ۱۱۳ پرداخته است و با توجه به مفاد این اصل، وظایفی را بر دوش رؤسای جمهور وقت گذاشته است. از نظر زمانی تفاسیر شورا به دو دوره تقسیم می شود:

۱. دوره زمانی قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸.

۲. دوره بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸.

الف) تفاسیر قبل از سال ۱۳۶۸

در این دوره تعدادی تفسیر از اصل ۱۱۳ توسط شورای نگهبان ارائه شده است.

نظریه تفسیری ۸۲۵۵ مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۲.

طبق این نظریه، رئیس جمهو وقت (بنی صدر) در خصوص مسائلی به شورای عالی قضایی تذکر و اخطار می دهد و شورای نگهبان این تذکر و اخطار را تأیید می کند. متن نامه شورای عالی قضایی و نظریه تفسیری شورای نگهبان به این شرح است:

شورای محترم نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نامه ای 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 نموده اند (فتوکپی نامه رئیس جمهور به پیوست ارسال می گردد). 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 اصل ۱۱۳ و محدوده اختیارات رئیس جمهور ابراز دارد.

متن تفسیر شورا در تاریخ ۱۳۵۹/۱۱/۸ به این شرح است:

«عطف به نامه شماره ۸۲۵۵ ش ۱۳۵۹/۹/۱۲، موضوع در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح و مورد بررسی قرار گرفت و به این شرح اظهار نظر شد. رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافاتی با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد» (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۳، ص ۲۱).

نظریه تفسیری ۱۲۸۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۳ که براساس آن در خصوص تشکیل واحد بازرسی در ریاست جمهوری استفسار شده شورای نگهبان مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور را پذیرفت، ولی تشکیل واحد بازرسی را نپذیرفت. متن نامه رئیس جمهور وقت و تفسیر شورای نگهبان به این شرح است:

شورای محترم نگهبان قانون اساسی

رئیس جمهور، طبق قانون اساسی مکلف به اجرای قانون اساسی و شرع مقدس و... است. به نظر می رسد که انجام این مسئولیت بدون نظارت دقیق بر ارگان های اجرایی (اعم از قوه قضائیه و مجریه) امکان پذیر 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 نمایید. سیدعلی خامنه‌ای رئیس جمهوری اسلامی ایران.

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ با امضای دبیر شورا، آقای لطف‌ا... صافی بدین شرح پاسخ داد:

حضرت حجت الاسلام و المسلمین آقای حاج سیدعلی خامنه‌ای رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران (دامت برکاته) عطف به نامه شماره ۳/۱۲۸۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۳، موضوع، در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح و بررسی شد. نظر اکثریت شورا به این شرح اعلام می‌شود.

آنچه 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 قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد.

در رابطه با این وظایف و مسئولیت‌ها می‌تواند 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 جمهوری، 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 (همان، ص ۸۳).

همانطور که ملاحظه می‌فرمایید صدر و ذیل این تفسیر متفاوت و نتیجه‌گیری با اصل مطلب همخوانی ندارد. لذا رئیس جمهور وقت، نامه‌ای دیگر به شورای نگهبان می‌نویسد که شورای نگهبان به جای پاسخ مکتوب، موضوع را به صورت شفاهی تمام می‌کند (مهرپور، ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۶۵).

متن نامه به شرح ذیل است:

شورای محترم نگهبان قانون اساسی

محترماً پیرو نامه شماره ۱۲۸۹/م و عطف به نامه شماره ۴۲۱۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱

نظر اعضای محترم شورای نگهبان را به مراتب زیر جلب می‌کنم.

نظر به اینکه مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن و تنظیم روابط قوای سه گانه و حمایت از حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته و به طور کلی سایر مسئولیت‌های مصرحه در قانون اساسی بر عهده رئیس جمهوری است، لذا ایجاد تشکیلات لازم به منظور انجام وظایف و تکالیف محوله نیز در اختیار رئیس جمهور می‌باشد؛ زیرا به موجب قاعده کلی که اختیار، فرع و نتیجه مسئولیت است و همچنین نظر به قاعده دیگر، اذن در شئی، 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، مأذون به آن خواهد بود و عدم ذکر آن در قانون اساسی موجب عدم جواز نمی‌باشد.

چنانچه انجام تکالیف ریاست جمهوری 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 طریق جز بازرسی میسر خواهد بود؛ به طوری که در نامه شورای نگهبان آمده است: «...رئیس جمهوری موظف است چنانچه جریانی را مخالف مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی تشخیص داد، اقدامات لازم را مبذول دارد». به نظر می‌رسد که یکی از وسایل لازم این تشخیص بازرسی خواهد بود.

نظر به تقسیم کار و تسریع در امور و استفاده از اشخاص مطمئن و بصیر و بی‌نظر در امر بازرسی، اختصاص قسمتی از تشکیلات دفتر ریاست جمهوری به عنوان واحد ویژه بازرسی ضروری به نظر می‌رسد. شایسته است چنانچه نامه دفتر ریاست جمهوری در مورد تشکیل واحد بازرسی

گویا نبوده است، بنا به مراتب فوق، شورای محترم نگهبان در مورد واحد بازرسی دفتر ریاست جمهوری، مشروحاً و با استناد به اصول مشخص قانون اساسی اعلام نظر فرمایند. سیدعلی خامنه‌ای رئیس جمهوری اسلامی ایران (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۳، ص ۸۵).

نامه شماره ۸۰۹۷ مورخ ۱۳۶۶/۲/۹.

در سال ۱۳۶۶ نخست وزیر بخشنامه‌ای به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ابلاغ می‌کند که از سوی شورای نگهبان خلاف قانون اساسی تشخیص داده می‌شود. لذا شورای نگهبان طی نامه‌ای به رئیس جمهور به شماره ۸۰۹۷ مورخ ۱۳۶۶/۲/۹ ضمن یادآوری مسئولیت اجرای قانون اساسی، خواستار اقدام مقتضی می‌شود.

در پی این نامه، سرپرست نهاد ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۶۶/۲/۱۲ به شماره ۱۱-۲۶۲/م پی‌نوشت رئیس جمهور را خطاب به نخست وزیر، مبنی بر خلاف قانون اساسی بودن بخشنامه یادشده، دستور به کأن لم یکن بودن آن دادند (مهرپور، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۳۲۸).

ب) تفاسیر بعد از اصلاحات ۱۳۶۸

۱. نظریه تفسیری ۱۱۴۲۴۱ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۲۳

این مورد مربوط به زمانی است که آقای هاشمی رفسنجانی به عنوان رئیس جمهور، با استناد به مسئولیت اجراء مندرج در اصل ۱۱۳ در تاریخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۳ رئیس سازمان بازرسی کل کشور را به عنوان بازرس انتخابات میان‌دوره‌ای پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی منصوب کرد. شورای نگهبان طی نامه شماره ۷۵/۲۱/۱۴۰۷ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۶ با این انتصاب مخالفت کرد. این مخالفت با واکنش رئیس جمهور مواجه گردید و لذا نامه شماره ۱۱۴۲۴۱ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۲۳ به شورا نوشت. شورای نگهبان تفسیر خود را در پاسخ به این نامه رئیس جمهور، طی نامه شماره ۷۷۵/۱۲/۱۴۵۹ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲ ارائه داد که در ذیل این تفسیر چنین آمده است: «...ضمناً اصل ۱۱۳ نیز مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی

اجراء نشده باشد يا متوقف شده باشد. در اينجا وظيفه رياست جمهور است كه از مقامات مسؤول بخواهد كه آن اصل را اعمال كنند و آن هم به مسائلي از قبيل انتخابات مربوط نمي باشد».

۲. نظريه تفسيري شماره ۹۱/۳۱/۴۶۹۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۷.

اين تفسير در پي استفسار يكي از حقوقدانان شوراي نگهبان ارائه گرديد. متن سؤال و پاسخ شوراي نگهبان به اين شرح است:

محضر حضرت آيت... جنتي دامت برکاته دبیر معزز و محترم شوراي نگهبان. نظر به اينكه اخيراً پيرامون اصل يكصد و سيزدهم قانون اساسي مباحثي نزد صاحب نظران و مسؤولان كشوري مطرح شده و در جهت اجرايي شدن آن اقدامات چندي انجام گرفته كه موجب بروز سؤالات و ابهاماتي در اين خصوص شده، خواهشمند است دستور فرماييد موضوع، در دستور كار شوراي محترم نگهبان قرار گيرد تا با تفسير اصل مزبور به سؤالات ذيل پاسخ داده شود.

با عنايت به اصل تفكيك قوا و وجود نهادهاي مسؤول در قانون اساسي كه هر يك سهمي از نظارت و اجراي آن را بر عهده دارند، مقصود از مسؤوليت رئيس جمهور در اجراي قانون اساسي چيست؟

آيا در مسؤوليت اجراي قانون اساسي، رئيس جمهور مي تواند از ابزارهاي مانند تشكيل نهاد و سازمان خاصي براي نظارت و پيگيري عدم اجراي اصول قانون اساسي استفاده كند؟

آيا مفهوم مسؤوليت اجراي قانون اساسي شامل مسؤوليت و پيگيري نقض آن نيز مي شود؟

عضو حقوقدانان شوراي نگهبان، كدخدائي

پاسخ شورا به اين شرح است: شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ تاريخ ۱۳۹۱/۴/۱۲

جناب آقاي دكتر كدخدائي، عضو محترم حقوقدانان شوراي نگهبان

عطف به نامه شماره ۹۱/۳۱/۴۶۹۰۹ مورخ ۹۱/۳/۱۷ مبني بر اظهار نظر

تفسیری در خصوص اصل یکصد و سیزدهم ۱۱۳ قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۳۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسؤولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. مسؤولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.

در مواردی که به موجب قانون اساسی، رئیس جمهور حق نظارت و مسؤولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.

دبیر شورای نگهبان. احمد جنتی (www.Shorajc.ir).

تفسیر فراگیر از مسؤولیت اجراء و نقد آن

موافقان ایده تفسیر فراگیر مسؤولیت اجرای مندرج در اصل ۱۱۳ به چند دلیل استناد می‌کنند.

استناد به موقعیت رئیس جمهور

در این خصوص آمده است: «اصل ۱۱۳ قانون اساسی علاوه بر اینکه ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده رئیس جمهور گذاشته، او را بالاترین مقام رسمی کشور، پس از رهبری و بدون قید، مسؤول اجرای قانون اساسی دانسته است» (همان، ص ۱۸). همچنین «قانون اساسی، رئیس جمهور را نه صرفاً به عنوان یکی از قوای سه گانه؛ یعنی قوه مجریه، بلکه به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور بعد از مقام رهبری، مسؤول اجرای قانون اساسی دانسته است» (همان، ج ۱، ص ۴۶).

و «با توجه به اینکه طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس جمهور به عنوان رئیس جمهور (نه صرفاً به عنوان رئیس قوه مجریه) بالاترین مقام رسمی کشور، پس از مقام رهبری به طور مطلق و عام الشمول و مسؤول اجرای قانون اساسی است» (همان، ج ۲، ص ۳۱۴).

آقای خاتمی در دوران ریاست جمهوری خود معتقد است:

«مسئولیت اجرای قانون اساسی در اصل ۱۱۳ پس از بازنگری قانون اساسی به همان قوت و به همان صورت باقی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی با حیثیت عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری پیوند دارد و نه با مسئولیت ریاست قوه مجریه» (همان، ص ۳۶).

در هر صورت، طبق این دیدگاه،

اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور که دومین مقام رسمی کشور است، مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و موظف است با اقدامات و تمهیدات لازم، زمینه اجرای اصول اجراء نشده قانون اساسی را فراهم نماید و با نظارت و پیگیری و اقدامات مناسب از نقض اصول قانون اساسی که در واقع همان عدم اجرای قانون اساسی است، جلوگیری نماید (همان، ج ۱، ص ۹).

این دیدگاه را افراد دیگری نیز تأیید می‌کنند. از جمله «رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام مجری قانون اساسی و مسؤول اجرای تمامی قوانین و مقررات کشور است» (غمامی، ۱۳۹۰، ص ۴۴۲).

در نقد این دلیل چند نکته لازم به تذکر است:

در قانون اساسی، اصل ۱۱۳ از عنوان عالی‌ترین مقام رسمی، پس از مقام رهبری یاد شده است، نه بالاترین مقام.

بین دومین مقام رسمی کشور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، رابطه و استلزامی نیست. این استلزام با عالی‌ترین مقام رسمی از منظر بیشتری برخوردار است. رهبر به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور از باب ولایت مطلقه مسؤول اجرای قانون اساسی است.

این تفسیر از مسؤولیت اجراء، مخالف تفاسیر رسمی است که شورای نگهبان بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ ارائه داده است.

این برداشت، خلاف بعضی از اصول قانون اساسی از جمله اصل ۵۷ است. از این جهت که اولاً مستلزم نظارت مقام مآدون بر مآفوق است. ثانیاً مآخل اصل استقلال قواست.

بنابراین، گزارهٔ رئیس جمهور، چون مقام دوم رسمی و مسؤول اجرای قانون اساسی است، حق دخالت در سایر قوا و نهادها را آارا باشد، نادرست است؛ یعنی معنای عالی‌ترین مقام، پس از رهبری این نیست که از باب مسؤولیت اجرای قانون اساسی، حق دخالت در سایر قوا را داشته باشد.

استناد به تفاسیر شورای نگهبان

طرفداران تفسیر فراگیر از مسؤولیت اجراء، برای اثبات نظر خود به تفاسیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۳ استناد می‌کنند و از جمله:

شورای نگهبان در نامه ۴۲۱۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ به رئیس جمهور وقت، پس از اشاره به وظایف رئیس جمهور، طبق اصول مختلف قانون اساسی، اعلام داشته... در رابطه با این وظایف و مسؤولیت‌ها (رئیس جمهور) می‌تواند از مقامات اجرایی و قضایی و نظامی، توضیحات رسمی بخواهد و مقامات مذکور موظفند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند، بدیهی است رئیس جمهوری موظف است، چنانچه جریانی را مخالف مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی تشخیص داد، اقدامات لازم را معمول دارد (مهرپور، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۱۹).

همچنین آمده است:

در اظهار نظر موضوع نامه شماره ۴۲۱۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ خود، صریحاً حق خواستن توضیحات رسمی از مقامات مسؤول اجرایی و قضایی و نظامی و موظف‌بودن مقامات مذکور به پاسخگویی را صریحاً اعلام کرده

است و در نامه مورخ ۵۹/۱۱/۸ خود در پاسخ به نامه شماره ۸۲۵۵/ش مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۲ شورای عالی قضایی رسماً حق تذکر و اخطار رئیس جمهور را به شورای عالی قضایی به رسمیت شناخته است (همان، ص ۳۲۹).

نویسنده با استناد به دو تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۳ در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰، معتقد است که رئیس جمهور از باب مسئولیت اجرای قانون اساسی حق تذکر، اخطار و... را دارد.

در نقد این دلیل می‌توان گفت:

قسمتی از این موارد از باب تنظیم روابط قواست؛ چون مربوط به قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸ است و بخشی از باب عمل به اصل (۱۲۱) سوگند است. با اصلاحات سال ۱۳۶۸ و گنجاندن ولایت مطلقه در اصل ۵۷ و حذف بند مربوط به تنظیم روابط قوا از اختیارات رئیس جمهور، چنین برداشت و تفسیری از اصل ۱۱۳ درست نیست.

استناد به قانون عادی

بعضی از حقوقدانان یکی از مبانی مسئولیت اجرای قانون اساسی را استناد به قانون حدود وظایف و اختیارات رئیس جمهور، مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۵ می‌دانند و معتقدند در هنگام تصویب قانون حدود اختیارات سال ۱۳۶۵ با نظر و اصرار شورای نگهبان در مواد ۱۳ و ۱۴ به طور مطلق قید شده که رئیس جمهور در صورت توقف یا عدم اجرای قانون اساسی، اقدامات لازم را باید انجام یا به نحو مقتضی اقدام نماید (همان).

همچنین «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست جمهوری ایران، مصوب سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی نیز در مواد ۱۳ تا ۱۶ تا حدودی در مقام تبیین این وظیفه (مسئول اجرای قانون اساسی) رئیس جمهور و تعیین راهکارهای آن مرتبط است» (همان، ج ۱، ص ۹).

در نقد استناد به قانون عادی چند نکته می‌توان گفت:
اول: این قانون قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی تصویب شده و به تأیید شورای نگهبان رسیده است. لذا استناد به آن بعد از اصلاحات درست نیست.
دوم: با توجه به همین اصلاحات سال ۱۳۶۸، شورای نگهبان، لایحه افزایش اختیارات رئیس جمهوری را در سال ۱۳۸۲ تأیید نکرد.

سوم: استناد به قانون عادی، در صورتی درست است که قانون اساسی، حتی از طریق تفسیر در خصوص آن ساکت باشد؛ در حالی که شورای نگهبان در تفاسیر سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱، تفسیری خلاف قانون عادی ارائه کرده است.
چهارم: بعضی از حقوقدانان در خصوص دلایل توجیهی برای مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور معتقدند: «چون نماینده منتخب مردم است، عالی‌ترین مقام رسمی پس از رهبر است، مورد تأیید رهبر است و رئیس قوه مجریه است» (هاشمی، ۱۳۷۹، ج ۲، ص ۳۵۳).

در نقد آن می‌توان گفت: رهبر نیز منتخب مردم است، ولی با واسطه و اگر ملاک مسئولیت اجراء، دومین مقام، عالی‌بودن است، پس رهبر اولویت دارد؛ چون نخستین مقام عالی است (اصل ۱۱۳) پس مسئولیت اجراء با اوست. در این صورت، مسئولیت اجرایی رئیس جمهور در حد قوه مجریه تنزل پیدا می‌کند. در پیش‌نویس ارائه‌شده توسط دولت موقت، رئیس جمهور چون نخستین مقام عالی بود، لذا مسئول اجرای قانون اساسی شناخته شده بود.

پنجم: بعضی مسئولیت اجراء را به معنای نظارت تلقی کرده و محدوده آن را شامل همه نهادها، قوا و حتی رهبری می‌دانند. «به موجب اصل ۱۱۳، رئیس جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و از آنجا که این مسئولیت مربوط به همه اصول قانون اساسی از جمله اصل مربوط به رهبری می‌باشد، بنابراین، هر مقامی از جمله رهبری نظام از این راه نیز می‌تواند تحت نظارت قرار گیرد (جوان آرسنه، ۱۳۸۸، ص ۱۹۵).

از نظر وی «اقدام نظارتی رئیس جمهور در ارتباط با رهبر می‌تواند در حد کسب

اطلاع یا از راه پرسش در ملاقات‌ها صورت پذیرد و در صورت احراز تخلف، مراتب از راه قوه قضائیه و مجلس خبرگان رهبری پیگیری می‌گردد» (همان، ص ۲۰۶).
در نقد آن می‌گوییم: چنین برداشتی از مسئولیت اجراء، خلاف نص بعضی اصول قانون اساسی از جمله اصل ۵ و ۵۷ است. این برداشت، مغایر تفاسیر شورا از این اصل، بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ است و مسئولیت اجراء غیر از مسئولیت نظارت است. ششم: یکی از حقوقدانان، صور مختلف منظور از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ را به شرح ذیل مطرح می‌کند:

منظور این است که رئیس جمهور کوشش کند زمینه اجرای همه اصول قانون اساسی؛ چه اصول مربوط به قوه مجریه و چه غیر آن فراهم گردد؛ مثلاً اصل ۳۰ در مورد آموزش و پرورش رایگان و اصل ۸ در مورد امر به معروف و نهی از منکر.

به این معنا که هر کدام از نهادها، قوا، سازمان‌ها و به طور کلی، نهادهای حاکمیتی، وظایف خود را در چارچوب قانون اساسی انجام دهند و رئیس جمهور نظارت کند، مثلاً تا حقوق مردم و یا حاکمیت نقض نگردد.
منظور این است که رئیس جمهور پیگیری کند قوانین مربوط به پیاده کردن اصول قانون اساسی در قالب قانون عادی مصوب شود؛ مثلاً از طریق لایحه. منظور این است که رئیس جمهور، نظارت تامه نسبت به متصدیان در سلسله مراتب این قوه را داشته باشد و آنها را پیوسته در رعایت قانون اساسی هدایت نماید.

منظور این است که در تنظیم روابط سه قوه باید ترتیبی بدهد که قانون اساسی مبنای همه امور قرار گیرد.

منظور از مسئولیت اجرای قانون اساسی، معطوف به اصول اجراء نشده و یا متوقف مانده است (مدنی، ۱۳۶۹، ج ۵، ص ۱۸۳).

در خصوص این صور شش‌گانه چند نکته لازم به تذکر است:
از نظر معنا، صورت اول و ششم به هم نزدیک‌اند.

صورت دوم، از نوع تفسیر موسع است و با بعضی اصول دیگر قانون اساسی مابینت دارد. علاوه بر این، در اصل ۱۱۳ مسؤولیت اجراست، نه نظارت. صورت سوم، مد نظر قانونگذار نیست؛ چون این صورت، در اصل ۷۴ در قالب ارائه لایحه بر عهده هیأت وزیران گذاشته شده است. صورت پنجم، با توجه به حذف بند تنظیم روابط قوا از اختیارات رئیس جمهور در سال ۱۳۶۸، سالبه به انتفای موضوع است. بنابراین، می توان گفت منظور از مسؤولیت اجراء با توجه به اصلاحات سال ۱۳۶۸ معطوف به صورت های چهارم و ششم است که مسؤولیت اجراء را به صورت محدود قبول دارد.

دیدگاه مختار و تحلیل و بررسی آن

از نظر نویسنده برداشت فراگیر و گسترده از مسؤولیت اجراء مندرج در اصل ۱۱۳ نادرست است. مطالعه و تحلیل بعضی اصول دیگر قانون اساسی، بیانگر این دیدگاه است؛ چراکه هرگونه تفسیر و برداشت از اصول قانون اساسی باید معطوف به مقدمه، اصول کلی و بقیه اصول قانون اساسی باشد. علاوه بر این، توجه به اصلاحات سال ۱۳۶۸ نیز در برداشت ها از قانون اساسی باید مد نظر قرار گیرد. با توجه به همین اصلاحات است که تفاسیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۳ در دو دوره قبل و بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ متفاوت بود. اصلاحات و بازنگری انجام گرفته در این سال و گنجاندن مفاهیم جدید در قانون اساسی و جابجایی بعضی وظایف و اختیارات دیگر، در نوع نگرش ها به قانون اساسی و نیز تفسیر آن تأثیرگذار است. وقتی مبانی و پیش فرض ها متفاوت شد، منطقیاً فهم و تفسیر قانون نیز تفاوت می کند. این تغییر و تحول در برداشت ها، مختص اصل ۱۱۳ نیست، ممکن است در دیگر اصول قانون اساسی و یا حتی متون دیگر نیز تغییر در برداشت ها وجود داشته باشد. برای تأیید دیدگاه مورد نظر از مسؤولیت اجراء، استناد به خود قانون اساسی بهترین و متقن ترین راه است.

مقدمه قانون اساسی، رهبر را ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اسلامی خود تعریف می‌نماید. در همین مقدمه، قوه مجریه را در ارتباط تنگاتنگ با اجرای احکام و مقررات اسلامی معرفی می‌کند. این تعاریف با توجه به نقش رهبر به عنوان رئیس اجرایی و مسئول حکومت، قابل فهم و درک است. رهبر به عنوان مجری احکام و مقررات اسلامی (ضامن عدم انحراف) از جمله قانون اساسی مصوب مجلس خبرگان قانون اساسی شناخته می‌شود. به عبارت دیگر، مجری احکام و مقررات اسلامی مندرج در قانون اساسی، رهبر به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی و مسئول است و سایر قوا و نهادها فرمانبر و بازوی او محسوب می‌شوند.

تفسیر فراگیر و موسع از مسئولیت اجرای مندرج در اصل ۱۱۳، با مقدمه و نصّ اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی ناسازگار است؛ یعنی اگر مسئولیت اجرایی مندرج در اصل ۱۱۳ را فراتر از قوه مجریه به معنای اخص قبول کنیم، با نصّ دو اصل یادشده تعارض دارد. طبیعی است در تعارض نصّ و برداشت‌های غیر رسمی، تقدم با نص است. تعارض مورد نظر از دو جهت است: یکی چون مستلزم نظارت مقام مادون بر مافوق است. رئیس جمهور طبق اصل ۵۷ زیر نظر رهبر است و مشروعیت خود را از طریق تنفیذ رهبری (اصل ۱۱۰) می‌گیرد و دیگر اینکه مستلزم خدشه در اصل استقلال قواست.

افزودن اصطلاح «مطلقه» در اصلاحات سال ۱۳۶۸، در اصل ۵۷ دارای بار معنایی خاص است. طبق این اصل، سه قوه، زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند و بر اساس مقدمه قانون اساسی و اصل پنجم نیز ولایت امر و امامت امت از آن رهبر است.

اقتضای قرارگرفتن رهبر در رأس هرم قدرت، دو نتیجه دارد: اول اینکه مسئولیت اجرایی کشور از جمله اجرای قانون اساسی، بالاصاله و بالذات با چنین مقامی است. دوم اینکه نمی‌توان مسئولیت اجرایی مندرج در اصل ۱۱۳ را به گونه‌ای وسیع تفسیر کرد تا موقعیت این مقام (در راس هرم قدرت) تحت الشعاع قرار گیرد.

اینکه رهبر مسئولیت کلان اجرایی حکومت را بر عهده دارد، منافاتی با مسئولیت‌های

اجرائی مصرح برای سایر قوا و نهادها ندارد؛ چون خود قانون اساسی در برخی موارد، مسؤولیت اجرایی را به نهادی غیر از رهبری سپرده است. علاوه بر آنچه گفته شد، ذیل اصل ۵۷، سه قوه را مستقل از هم به رسمیت شناخته است. لذا دخالت رئیس جمهور از باب مسؤولیت اجرای قانون اساسی در سایر قوا، خدشه به این استقلال و مرزهای صلاحیتی قواست.

تأثیر حذف بند مربوط به «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در برداشتها از این اصل، شورای نگهبان در تفاسیر خود از اصل ۱۱۳ قبل از حذف این بند، حق تذکر و اخطار را برای رئیس جمهور فقط نسبت به سه قوه (نظریه تفسیری مورخ) ۱۳۵۹/۱۱/۸ و در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ حق خواستن توضیح را به رسمیت می‌شناسد، ولی بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ و حذف این بند، تفسیر دیگری ارائه داده است؛ یعنی اولاً مسؤولیت اجراء را غیر از نظارت دانسته است. ثانیاً مسؤولیت اجرایی رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را بر عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است. ثالثاً در مواردی که به موجب قانون اساسی، رئیس جمهور حق نظارت و مسؤولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی را هم ندارد (نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۱/۴۶۹۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۷). اگر بند تنظیم روابط قوا و مسؤولیت اجراء در کنار هم باشند، تفسیر مسؤولیت اجراء موسع است؛ یعنی سه قوه را در بر می‌گیرد، ولی وقتی بند تنظیم قوا حذف می‌گردد، تفسیر نیز محدود می‌شود و صرفاً منحصر در موارد تعطیل شده و متوقف‌مانده می‌گردد که رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه موظف به انجام و اجرای آن است. از نظر بعضی اعضای شورای بازنگری، رئیس جمهور در قانون اساسی ۱۳۵۸ چون «رقیب دولت نبود، رقیب دستگاه قضایی هم نبود، رقیب دستگاه مقننه هم نبود، لذا در سطح پایین‌تر از رهبر، پدر قوای سه‌گانه بود» (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۸، ج ۲، ص ۹۴۷)، ولی در اصلاحات سال ۱۳۶۸ رئیس جمهور هم‌شأن

دو قوه دیگر شد. لذا حق دخالت از جهت تنظیم روابط قوا و نیز از جهت مسؤولیت اجراء را ندارد؛ چون ابزار و اختیارات را ندارد؛ چرا که طبق قاعده کلی «هر مسؤولیتی اختیاراتی را ایجاب می‌کند» (عمید زنجانی، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۳۲۴).

مسؤولیت اجرای قانون اساسی بدون ابزار و اختیارات آمده است. لذا به قدر متیقن آن تنزل داده می‌شود. از منظر اصل استصحاب نیز در هنگام شک، به قدر متیقن اکتفاء می‌گردد؛ چرا که رئیس جمهور از این جهت که رئیس قوه مجریه است، مسؤولیت اجراء در محدوده این قوه، قدر متیقن است و بیش از آن نیاز به دلیل و مرجح دارد. در کشورهای دیگر، معمولاً مرجعی برای صیانت از قانون اساسی و ضمانت اجرای آن در نظر می‌گیرند؛ مثلاً در فرانسه پاسداری تقنینی و اجرایی از قانون اساسی، توسط شورای صیانت قانون اساسی است (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۵۲). در آمریکا قضات دیوان عالی، مانع تصویب قانون مخالف قانون اساسی می‌شوند (همان، ص ۵۵) و در سایر کشورها برای این صیانت، مرجعی وجود دارد.

در ایران، قوه مقننه و قضائیه، مرجع صیانت و ناظر حاکمیت قانون اساسی مشخص شده است. در قوه مقننه، شورای نگهبان بر اساس اصول ۷۲، ۹۴ و ۹۶ این مسؤولیت را بر عهده دارد. این قوه از طریق تصویب قوانین عادی، زمینه اجرای اصول قانون اساسی را فراهم می‌آورد. از طریق نظارت سؤال، (اصل ۸۸) استیضاح، (اصل ۸۹)، رسیدگی به شکایات، (اصل ۹۰) و تحقیق و تفحص، (اصل ۷۶) در این راستا گام بر می‌دارد. در قوه قضائیه از طریق دیوان عالی کشور، طبق اصل ۱۶۱ نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین، (بند ۳- اصل ۱۵۶) قضات دادگاهها، (اصل ۱۷۰)، سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)، دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) این صیانت انجام می‌گیرد.

در هر صورت، قانون اساسی، دارای حوزه‌های مختلفی است و اجرای همه آنها توسط رئیس جمهور، نه ممکن است و نه قانونی؛ مثل آنچه که مستقیماً به قوا و نهادهای دیگر مربوط است. آنچه از اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ استنباط می‌شود، این است که مسؤولیت پاسداری از قانون اساسی منحصر در حوزه اجراء است و در سایر حوزه‌ها با

اصول دیگر منافات دارد. علاوه بر آنچه گفته شد، در صورت ابهام در خصوص مسؤلیت قوا و نهادها، قانون اساسی نقشه راه دارد و شورای نگهبان، حافظ قانون اساسی را مفسر آن قرار داده است (اصل ۹۸) و تفسیر این نهاد در مقام عمل، فصل الخطاب است و تفاسیر علمی یا قضایی مغایر آن غیر معتبر است.

تفسیر فراگیر از مسؤلیت اجراء با فصل ۱۱ قانون اساسی مابینت دارد؛ چون باعث دخالت رئیس جمهور در امور مربوط به قوه قضائیه از چند منظر است:

۱. مغایر با اصل ۱۵۶ است که قوه قضائیه را قوه‌ای مستقل می‌داند.

۲. مغایر با اصل استقلال قوا ۵۷ است.

۳. نداشتن توان و استعداد این کار؛ چون کسی می‌تواند مسؤلیت اجرایی و اداری قوه قضائیه را داشته باشد که عالم به احکام قضایی و اسلام‌شناس باشد (اصل ۱۵۷)؛ در حالی که قانون اساسی چنین شرطی را برای رئیس جمهور در نظر نگرفته است.

۴. از نظر ضمانت اجراء، ابزار مسؤلیت اجراء را در قوه قضائیه ندارد. در نظر نگرفتن ابزار قانونی برای رئیس جمهور در خصوص مسؤلیت اجراء در سایر نهادها و قوا، خود دلیل بر محدود بودن اختیارات از این جهت است. به همین جهت، رئیس جمهور ابزار قانونی برای نقض رأی خلاف قانون اساسی محاکم کیفری را ندارد و یا نمی‌تواند جلوی اجرای مصوبه (به زعم خود) خلاف قانون اساسی مجلس شورای اسلامی را بگیرد؛ چون ابزار آن را ندارد، بلکه برعکس باید طبق اصل ۱۲۳ مصوبه را امضاء و برای اجراء ابلاغ کند.

تفسیر فراگیر از مسؤلیت اجراء مخالف نص اصل ۶۰ قانون اساسی است؛ چون مسؤلیت اجرای رئیس جمهور در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط است، معنا ندارد؛ از این جهت که مستلزم مخالفت با اصل ۵ و ۵۷ است که وی را زیر نظر رهبر قرار داده است و دلیلی وجود ندارد که گستره فراگیری را فقط به دو قوه محصور کنیم. اگر مسؤلیت اجراء فراتر از قوه مجریه است، تمامی نهادها و قوا را در بر می‌گیرد و تقلیل آن در حد و قوه، ترجیح بلا مرجح است. نتیجه اینکه مسؤلیت اجراء، گسترده و فراگیر نیست و صرفاً محدود به قوه مجریه است و اگر رئیس جمهور

مسئولیت اجراء را در همین حد انجام دهد، هدف قانونگذار تأمین می‌گردد. این مسئولیت در اصول ۱۳۶، ۱۳۴، ۱۳۳، ۱۲۹، ۱۲۸، ۱۲۷، ۱۲۶، ۱۲۵، ۱۲۴ و ... مشخصاً آمده است.

از جمله دلایلی که ممکن است از تفسیر فراگیر از اصل ۱۱۳ دفاع شود، این است که نهاد واضع قانون اساسی از گنجانیدن بند مسئولیت اجراء در این اصل، هدف داشته است. به عبارت دیگر، تصویب این بند در سال ۱۳۵۸ و عدم حذف آن در اصلاحات سال ۱۳۶۸ عامداً و قاصداً بوده است. اگر این گونه نبود، سرنوشت آن در اصلاحات سال ۱۳۶۸ با سرنوشت بند «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» یکی می‌شد. شورای بازنگری قانون اساسی در مقام بیان بود. لذا بند مربوط به حل اختلاف و تنظیم روابط قوا را از وظایف و اختیارات رئیس جمهور حذف، ولی بند مربوط به مسئولیت اجراء را تغییر، نداد. این ابقاء و عدم تغییر باید به نحوی توجیه گردد تا امری بی‌هوده و عبث تلقی نگردد.

بهترین توجیه آن است که چون قانون اساسی اصلاح‌شده سال ۱۳۶۸ ولایت مطلقه را به رسمیت شناخته است، مسئولیت اجرایی قانون اساسی توسط رئیس جمهور در حوزه قدر متقین قابل دفاع است. قدر متقین موارد تعطیل‌شده و متوقف‌مانده، در قوه مجریه است. از جمله دلایل حذف بند مربوط به تنظیم روابط قوا، معطوف به همین نکته است که رئیس جمهور هم‌شأن رؤسای دو قوه دیگر است و در حوزه تخصصی خود (قوه مجریه) مسئولیت اجراء دارد و در سایر قوا نیاز به دلیل است. طبق قانون اساسی اصلاح‌شده، رئیس جمهور از حالت قبلی خارج شده و دیگر مقامی بالاتر از مجموعه دولت نیست که بتواند تنظیم‌کننده روابط دولت با سایر قوا باشد، بلکه از نظر موقعیت مقامی، هم‌شأن دو قوه دیگر است و حق دخالت در امور مربوط به آن قوا را از جهت مسئولیت اجرای قانون اساسی ندارد. لذا در شورای بازنگری نیز این دیدگاه انعکاس داده شد:

رئیس جمهور آن حالتی که برتر از دو قوه دیگر باشد از دست داده...
موقعیتی را ندارد که عملاً بتواند هماهنگی بین قوای دیگر ایجاد بکند و

خود این موقعیت جدید، به نظر می‌آید که با استقلال سه قوه، اگر ما برایش قبول بکنیم که او ایجاد هماهنگی بکند بین سه قوه اخلاص ایجاد می‌کند و خلل وارد می‌کند (صورت مشروح مذاکرات...، ۱۳۶۸، ج ۲، ص ۹۴۸).

چنین استدلالی در مورد مسؤولیت اجراء نیز صادق است؛ چون رئیس جمهور، نه ابزار دارد و نه اختیارات. علاوه بر این، خلاف نص بعضی اصول دیگر قانون اساسی نیز هست.

راه جمع این است که برداشت‌ها از اصل ۱۱۳ به گونه‌ای باشد که تصویب و ابقای عبارت «مسؤولیت اجرای قانون اساسی» عبث و بیهوده تلقی نگردد و از سوی دیگر، با اصول دیگر قانون اساسی تضاد نداشته باشد؛ یعنی مسؤولیت اجراء را به قدر متیقن آن تنزل دهیم که منحصر در قوه مجریه به معنای اخص است؛ چون برخی امور اجرایی طبق اصل ۶۰ و ۱۱۰ بر عهده رهبر است.

نتیجه‌گیری

گرچه مسؤولیت اجرای قانون اساسی، مندرج در اصل ۱۱۳ توسط رئیس جمهور، به صورت عام و کلی ذکر شده و قلمرو، محدوده و چگونگی آن مشخص نگردیده است، ولی بررسی و تحلیل اصول دیگر قانون اساسی و نیز اصلاحات سال ۱۳۶۸ حاکی از آن است که برداشت و تفسیر وسیع و فراگیر از مسؤولیت اجراء با روح قانون اساسی سازگار نیست و منظور از مسؤولیت اجراء، حالت محدود و قدر متیقن آن است؛ یعنی رئیس جمهور مسؤول اجرای قانون اساسی فقط در قوه مجریه به معنای خاص است که بخشی از این مسؤولیت در اصول ۱۳۶، ۱۳۴، ۱۳۳، ۱۲۹، ۱۲۸، ۱۲۷، ۱۲۶، ۱۲۵، ۱۲۴ و ... آمده است. بین رئیس قوه مجریه بودن و مسؤولیت اجراء رابطه مستقیم است؛ یعنی کسی که رئیس قوه مجریه است، مسؤولیت اجرای قانون اساسی را در همین قوه در چارچوب اصول مشخص‌شده قانون اساسی دارد. رئیس جمهور در سایر قوا از منظر حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ حق نظارت و تنظیم روابط قوا را داشت. با حذف این بند از اصول ۵۷ و ۱۱۳ در اصلاحات سال ۱۳۶۸ حق

نظارت نیز منتفی شد؛ چون محمل و مبنایی برای نظارت بر دو قوه دیگر و سایر نهادها وجود ندارد. علاوه بر این، ابزار چنین نظارتی نیز در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است.

مسئول اجرای قانون اساسی به طور وسیع و فراگیر، در واقع و نفس‌الامر رهبر است؛ چون اولاً عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و در حکومت دینی او مسئول و پاسخگوی اصلی و بالذات است؛ زیرا ولایت مطلقه دارد. ثانیاً طبق اصل ۵۷، ناظر بر هر سه قوه و مافوق رئیس جمهور است؛ از این جهت که تنفیذکننده حکم او و نیز مقام صلاحیت‌دار در عزل او با حصول شرایطی (اصل ۱۱۰) است. ثالثاً تعیین‌کننده سیاست‌های کلی و نیز ناظر بر حسن اجرای این سیاست‌ها در سه قوه و سایر نهادهاست. علاوه بر همه اینها، اصولاً واگذاری مسئولیت اجرای قانون اساسی به دومین مقام عالی، جای بحث و تأمل دارد؛ به‌ویژه در حکومت دینی که مجتهد اسلام‌شناس در رأس هرم قدرت و مسئول اصلی حکومت است و سایر قوا و نهادها هر کدام به عنوان بازوی وی در حوزه صلاحیتی خود، مسئول اجرای قانون اساسی هستند.

یادداشت‌ها

1. Code constitutionnelle de France, 1994.

منابع و مأخذ

۱. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸.
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره کل تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۸.
۴. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
۵. -----، فقه سیاسی، (حقوق اساسی و مبنای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، تهران: امیرکبیر، ج ۳، ۱۳۷۳.

۶. غمامی، سیدمهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز نشر اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تدوین جهانگیر منصور، تهران: نشر دوران، چ ۵۱، ۱۳۸۶.
۸. مجموعه اسناد و مدارک درباره قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بی‌جا، بی‌تا.
۹. مدنی، جلال‌الدین، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، چ ۵، تهران: سروش، ۱۳۶۹.
۱۰. معین‌فرد، محمدرضا، سیر تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۱. مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، چ ۳، تهران: کیهان، ۱۳۷۱.
۱۲. -----، رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، چ ۱ و ۲، تهران: انتشارات اطلاعات، چ ۲، ۱۳۸۵.
۱۳. نظریور، مهدی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: دفتر نشر معارف، ۱۳۸۷.
۱۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چ ۲، تهران: دادگستری، چ ۴، ۱۳۷۹.
15. Code constitutionneledefrance: Libraire de la courde cassation paris, 1994.
16. <http://www.irdc.ir/fa/content/7107>.