

قلمرو مسئولیت رئیس جمهوری

حسین هوشمند

در اصل یک‌صد و سیزدهم قانون اساسی آمده است: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.»

در این اصل، علاوه بر مسئولیت ریاست قوه مجریه، مسئولیت اجرای قانون اساسی برعهده رئیس جمهوری قرار گرفته و رئیس جمهوری پس از مقام رهبری به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور معرفی شده است. قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تنظیم روابط قوای سه‌گانه نیز طبق این اصل جزء وظایف رئیس جمهوری بود که پس از بازنگری این عبارت، یعنی «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» حذف شد و جزء وظایف و اختیارات رهبری در اصل یک‌صد و دهم قرار گرفت.^(۱)

باتوجه به اینکه محدوده مسئولیت رئیس جمهوری در ریاست قوه مجریه مشخص است؛ به بررسی قلمرو مسئولیت رئیس جمهوری در اجرای قانون اساسی می‌پردازیم. همچنین دلیل اطلاق عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» پس از رهبری، به رئیس جمهوری بررسی می‌شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه جهت حسن اداره کشور و اجرای قانون اساسی به‌وجود آمده‌اند. در قانون اساسی، اصولی جداگانه در وظایف و اختیارات هر قوه وجوه دارد و هر قوه موظف به اجرای اصول مربوط در حیطه خود است.

مسئولیت اجرای قانون اساسی که در اصل یک‌صد و سیزدهم به آن اشاره شده است، مفهومی اعم از مسئولیت ریاست قوه مجریه یا ریاست قوای دیگر دارد. برای هیچیک از رؤسای دو قوه دیگر (قضاییه و مقننه) شأنی غیر از مسئولیت ریاست قوه خود در نظر گرفته نشده است؛ اما اصل یک‌صد و سیزدهم، مسئولیت اجرای قانون اساسی را علاوه بر مسئولیت ریاست قوه مجریه، برعهده رئیس جمهوری گذاشته است. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا منظور از مسئولیت اجرای قانون اساسی، مسئولیت اجرای همه اصول قانون اساسی در هر سه قوه است یا اینکه

مسئولیت اجرای قانون اساسی در هر قوه برعهده مسئولین آن است و منظور از مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس جمهوری چیز دیگری است؟

در صورتی که قایل شویم که منظور از مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس جمهوری، مسئولیت اجرای آن در هر سه قوه است؛ پس مسئولیت ریاست رؤسای قوای دیگر چه می‌شود؟ و آیا این مسئولیت رئیس جمهوری مانع از استقلال قوا که در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی بیان داشته شده، نمی‌شود؟^(۲)

در فرض دوم، اگر قایل باشیم که مسئولیت اجرای قانون اساسی در هر قوه برعهده رؤسا و مسئولین آن است، تکلیف مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس جمهوری چه می‌شود؟ در پاسخ به سؤال اول، می‌توان گفت، از طرفی قانونگذار مسئولیت اجرای قانون اساسی را به صورت کلی و عام آورده است و اصل یا اصولی را که مربوط به قوای دیگر باشد از آن استثنا نکرده است. همچنین اصل یک‌صد و سیزدهم، رئیس جمهوری را پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور دانسته است. بنابراین، برای اجرای این مسئولیت رئیس جمهوری (مسئولیت اجرای قانون اساسی) ناگزیریم قوای دیگر را نیز داخل کنیم؛ چرا که تعداد قابل توجهی از اصول قانون اساسی مربوط به دو قوه دیگر است.

از طرفی دیگر، به دلیل اینکه قانون اساسی تمهیداتی برای چگونگی اجرای این قانون در دیگر قوا توسط رئیس جمهوری پیش‌بینی نکرده است؛ همچنین تنظیم روابط قوای سه‌گانه را نیز از وظایف رئیس جمهوری خارج کرده است؛ و یا بیان اصل پنجاه و هفتم از هر اقدام مخالف استقلال قوا جلوگیری کرده است؛ پس نمی‌توان قلمرو مسئولیت رئیس جمهوری را در اجرای قانون اساسی مربوط به هر سه قوه دانست و مطمئناً اقدامات رئیس جمهوری برای اجرای قانون اساسی در هر سه قوه مانع از استقلال قوا خواهد بود.

با این توصیفات، منظور از مسئولیت اجرای قانون اساسی چیست؟

باتوجه به تاریخچه اصل یک‌صد و سیزدهم، حذف عبارت «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از اصل مزبور و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مربوط به استقلال و تفکیک قوا، به نظر می‌رسد، قانونگذار

با اطلاق عنوان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به رئیس‌جمهوری، در مقام بیان معنایی غیر از اجرای قانون اساسی در همه قوا بوده است.

باتوجه به اینکه رئیس‌جمهوری دارای دو شأن ریاست قوه مجریه و اجرای قانون اساسی می‌باشد و این دو شأن در یک نفر جمع است، نمی‌توان دو شخصیت مستقل مطابق با دو شأن یادشده برای رئیس‌جمهوری قائل شد و برخی اقدامات رئیس‌جمهوری را در راستای شأن ریاست قوه مجریه و برخی را در راستای شأن مسئولیت اجرای قانون اساسی دانست. مصالح کشور و اصل تفکیک قوا مانع از این است که رئیس‌جمهوری در موقعیت بالاتری نسبت به رؤسای سایر قوا قرار گیرد. به‌علاوه، عالی‌ترین مقام رسمی کشور رهبر است، و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، عزل و نصب رئیس قوه قضائیه، تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری، عزل رئیس‌جمهور پس از محکومیت وی توسط دیوان‌عالی کشور و انتخاب فقهای شورای نگهبان که صلاحیت نمایندگان را تأیید می‌کنند برعهده رهبر است و قانون اساسی با قایل‌شدن اصل تفکیک و استقلال قوا، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را برعهده رهبر گذاشته است.

در اصل یک‌صد و سیزدهم نیز مسئولیت اجرای قانون اساسی جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده رئیس‌جمهوری گذاشته شده و از آنجا که تنظیم روابط قوای سه‌گانه به رهبری مربوط است، نمی‌توان رئیس‌جمهوری را مسئول اجرای قانون اساسی در هر سه قوه دانست؛ چرا که معنا ندارد رئیس‌جمهوری مسئول اجرای قانون اساسی در هر سه قوه باشد اما رهبر روابط را تنظیم کند.

بنابراین، رئیس‌جمهوری مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مجریه است و در رابطه با این مسئولیت در دیگر قوا باید گفت، قانون اساسی تمهیدات لازم را برای اعمال این مسئولیت مشخص نکرده است. پس قانون عادی باید این تمهیدات و چگونگی اجرا را به‌گونه‌ای که مخالف قانون اساسی نباشد معین کند. باتوجه به اصل قانون اساسی و دلایل ذکر شده، باید گفت رئیس‌جمهوری مسئولیت اجرای قانون اساسی را در قوه مجریه و مسئولیت نظارت و پیگیری اجرای قانون اساسی را در دیگر قوا برعهده دارد.

یعنی مانند رؤسای دو قوه دیگر که مسئول اجرای قانون اساسی در قوای خود می‌باشند، رئیس‌جمهوری نیز مسئول اجرای قانون اساسی در قوه مجریه است؛ اما رئیس‌جمهوری به دلیل دارا بودن شأن اجرایی باید بر اجرای قانون اساسی در قوای دیگر نظارت کند. به این معنا که همانند قوه قضائیه، نهاد اصلی دادرسی و اجرای عدالت در نظام جمهوری اسلامی، که باید با احترام به قوانین و حدود دیگر قوا به این وظیفه خود در مقابل هر شخص، نهاد و قوه‌ای عمل کند و این امر سبب از بین رفتن استقلال مطلق قوا می‌شود و گاه اصل تفکیک قوا فدای اجرای وظیفه اصلی و مهم این قوه برای حفظ مصلحت کشور می‌شود؛^(۳) و مانند قوه مقننه، نهاد اصلی وضع قوانین، که باید مطابق با نیازهای جامعه در جهت پیشبرد اهداف نظام انجام وظیفه کند و از این طریق می‌تواند استقلال مطلق قوا را مخدوش کند و آنها را مجبور به اجرای قوانین وضع شده توسط خود کند؛ قوه مجریه نیز نهاد اصلی اجرای قوانین و مهم‌ترین نهاد اجرایی کشور است که باید حافظ اجرای قانون اساسی در همه قوا باشد و با حفظ حدود دیگر قوا و احترام به استقلال آنها و وظایفشان این امر را پیگیری کند. بنابراین، علاوه بر مسئولیت اصلی اجرای قانون اساسی در قوه مجریه، مسئولیت اجرای قانون اساسی در دیگر قوانین به‌طور غیرمستقیم برعهده رئیس‌جمهوری است و باید بر حسن اجرای قانون اساسی در همه نهادها نظارت داشته باشد. با این اعتبار، هر قوه، مسئول اجرای قانون اساسی در حیطه خود است و رئیس‌جمهوری به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی کشور حق دارد بر اجرای قانون اساسی در همه قوا نظارت کند و در قبال عدم اجرای قانون اساسی در دیگر قوا پس از مسئولان آنها، ایشان جوابگو است.

بنابراین، اطلاق عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی» فقط مربوط به قوه مجریه است و در دیگر قوا باید گفت، قانون عادی باید با رعایت قانون اساسی و هماهنگ با اصول آن، مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهوری را مشخص کند. باتوجه به اصول قانون اساسی آن‌چنان که مواد (۱۳) تا (۱۶) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست جمهوری بیان داشته است، رئیس‌جمهوری، وظیفه نظارت بر اجرای قانون اساسی را برعهده دارد.^(۴)

پس رئیس‌جمهوری درمورد اجرای قانون اساسی در قوه مجریه دارای شأن اجرایی و مسئولیت مستقیم و در دیگر قوا دارای شأن نظارتی و مسئولیت غیرمستقیم است. تذکر دادن،

گزارش گرفتن و پیگیری امور برعهده رئیس جمهوری است و رؤسای قوا موظفند تذکرات رئیس جمهوری را درمورد اجرای قانون اساسی پیاده کنند.

در صورت بروز اختلاف در حیطه نظربین رئیس جمهوری و رؤسای دیگر قوا، شورای نگهبان نهاد مفسر قانون اساسی است و هر مقام و مسئولی موظف به تبعیت از تفسیر شورای نگهبان در مورد اصول قانون اساسی است.

در صورت عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی پس از تفسیر شورای نگهبان و عدم توجه به اخطار و تذکر رئیس جمهوری، پیگیری امر از طریق رهبری برعهده رئیس جمهوری است؛ و همان طور که رهبر در صورت عدم اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهوری در قوه مجریه از او جواب می خواهد، به صورت مستقیم یا با مشورت و توضیح رئیس جمهوری درمورد اصول اجراننده قانون اساسی در دیگر قوانین اقدام خواهد کرد.

با این توضیح، دلیل اطلاق عبارت عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری به رئیس جمهوری نیز دانسته می شود؛ چرا که رئیس جمهوری با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود و دارای مسئولیت مهم و خطیر ریاست قوه مجریه است و مهم تر از همه، حافظ اجرای قانون اساسی در دیگر قوانین می باشد.

در پایان باید گفت، باتوجه به تغییراتی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ نسبت به اصل یک صد و سیزدهم صورت گرفت و فاقد ارزش بودن نظرات شورای نگهبان قبل از بازنگری سال ۱۳۶۸ راجع به این اصل، شایسته است این شورا به عنوان نهاد قانونی تفسیر قانون اساسی عبارات مورد اختلاف را به گونه ای صریح، واضح و روشن تفسیر کند.

پی نوشت ها:

۱ - اصل یک صد و سیزدهم قبل از بازنگری به این صورت بود: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین 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 می شود، برعهده دارد.»

۲- اصل پنجاه و هفتم بیان می دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۳- مانند حق قانون دیوان عالی کشور نسبت به محاکمه و محکومیت رئیس جمهوری، به خاطر تخلف وی از وظایف قانونی تا سرحد عزل توسط رهبر. (اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

۴- ماده (۱۳) قانون تعیین حدود اختیارات ریاست جمهوری: «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، رئیس جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می باشد.»

طبق ماده (۱۴) قانون فوق، در صورت نقض و تخلف و عدم اجرای قانون اساسی، رئیس جمهوری می تواند به نحوی که خود مقتضی بداند از طریق اخطار، تعقیب و ارجاع پرونده متخلفین به محاکم قضایی اقدام کند.

طبق ماده (۱۵) قانون فوق، در صورت مشاهده تخلف از قانون اساسی در دستگاههای قدرت عمومی، قانونگذار حق هشدار و اخطار به قوای سه گانه را برای رئیس جمهوری قایل شده است و بالاخره، طبق ماده (۱۶) قانون مزبور، رئیس جمهوری می تواند سالی یک بار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات اتخاذ شده تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.