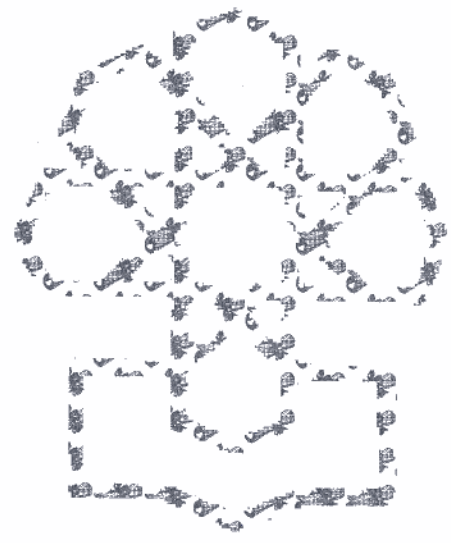


۱۲۶۴
۱۲۶۴



گزارش کارشناسی پیرامون طرح نحوه تشکیل دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی



معاونت پژوهشی
فروردین ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۱۹۰۱۲۶۴

نحوه تشکیل دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی

عنوان طرح

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی
شماره: ۳۳۷۲
تاریخ: ۱۳۷۵ / ۵ / ۲۱

شماره ترتیب چاپ: ۱۶۸۰
شماره چاپ سابقه: ۱۶۳۱
شماره دفتر ثبت: ۵۱۸
تاریخ چاپ: ۱۳۷۴/۵/۱۶
کمیسیونهای ارجاعی: امور قضایی و حقوقی - امور
اداری و استخدامی

مشخصات طرح

۱- پیش نوشتار

الف - هدف از تقدیم طرح

نظر به اهمیت قانون اساسی در میان سایر مقررات، از لحاظ ترسیم چارچوب و تعیین صلاحیت قوای حاکم و روابط بین آنها و اعلان حقوق ملت و آزادیهای عمومی، حراست و پاسداری و تمهید ضمانت اجرایی لازم برای آن، ضرورت تام می‌یابد.

در این زمینه، تدابیر متعددی در قانون اساسی و یا قوانین دیگر برای نگرهبانی از قانون اساسی اندیشیده شده است. از جمله، در اصل ۹۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسداری تقنینی از احکام اسلام و قانون اساسی به عهده شورای محترم نگهبان گذاشته شده است که به موجب آن، مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌گردد تا این شورا با بررسی مصوبات مجلس از نظر انطباق قوانین مصوب با موازین شرع و قانون اساسی، پاسداری و حراست تقنینی محوله را مبذول دارد. در اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران امر پاسداری اجرایی از قانون اساسی به رئیس جمهور محول شده است تا با توجه به سوگندی که برای حمایت از آزادی و حرمت اشخاص و حقوق شناخته شده ملت توسط قانون اساسی یاد کرده است، پاسدار قانون اساسی باشد.^(۱)

مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، در فصل دوم «قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسؤولیتهای ریاست جمهوری»، تکالیفی را برای پاسداری اجرایی از قانون اساسی پیش‌بینی کرده است.^(۲) بنابراین در دو بعد تقنینی و اجرایی در خود قانون اساسی راههایی برای حراست از قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

بدیهی است هر فعل و ترک فعل مجرمانه باید به موجب قانون باشد و قانون باید جرم را تعریف و میزان مجازات آن را مشخص نماید.^(۳) در مورد نقض قانون اساسی و میزان مجازات آن قانونی وضع نشده است و از سوی دیگر مجاری پیش‌بینی شده برای صیانت در قانون اساسی نیز از اختیارات لازم برخوردار نیستند، لذا طرح نحوه تشکیل دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

ب - طرح موضوع

با توجه به آنکه تاکنون دادگاهی برای صیانت از قانون اساسی در ایران تشکیل نشده است در حقوق اساسی ایران، طرح چنین دادگاهی بی سابقه است، از این رو ابتدا در قسمت الف اظهار نظر کارشناسی به بررسی تطبیقی موضوع در چند کشور پرداخته می‌شود. سپس در قسمت ب، به ضمانتهای اجرای موجود برای صیانت از قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و متعاقب آن در قسمت ج به بررسی ابهامات موجود در طرح حاضر خواهیم پرداخت.

۱- اصل ۱۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲- مواد ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶ قانون «تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسؤولیتهای ریاست جمهوری» مصوب سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی.
۳- اصل ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

یکی از ویژگیهای قواعد حقوقی نسبت به سایر قواعد اجتماعی، الزام آور بودن و داشتن ضمانت اجرایی برای آن از سوی قدرت عمومی است. اگرچه قواعد اخلاقی و مذهبی نیز برای معتقدان ایجاد تکلیف می‌کند، ولی در صورتی که فاقد ضمانت اجرای مادی تضمین شده از سوی دولت باشد، امکان مجازات متخلفان آن میسر نخواهد بود.

قانونگذار به روشهای گوناگون ضمانت اجرای لازم را برای قانون مصوب خود پیش‌بینی می‌کند تا اشخاص حقیقی و حقوقی ناگزیر از اطاعت آن باشند و دولت (قوة مجریه)، دادگاهها و کلیه ارگانهای مجری احکام دادگاهها را ضامن اجرای قواعد حقوقی قرار می‌دهد.

واضح است که اگر اصول و قواعد حقوقی با ضمانت اجرایی لازم همراه نباشد، آنها را نمی‌توان در شمار قواعد حقوقی شمرد،^(۱) چرا که در این صورت نیل به هدف قواعد حقوقی که برقراری نظم و عدالت در جامعه است، امکان پذیر نیست.

اما همه قواعد حقوقی از ضمانت اجرایی یکسان برخوردار نیستند. مثلاً ضمانت اجرای قواعد حقوق خصوصی که اصول حاکم بر روابط تجاری، خانوادگی و تعهدات اشخاص در برابر یکدیگر را تعیین می‌کند، مواردی چون عدم نفوذ، بطلان و جبران خسارت است. نقض مقررات کیفری با تضمینهایی چون مصادره اموال، حبس، تبعید، شلاق و اعدام مواجه می‌شود، ولی قواعد حقوقی عمومی از چنین ضمانت اجرای مؤثر و مستقیمی برخوردار نیستند. با این همه، مسؤلیت سیاسی قوه مجریه در برابر قوه مقننه^(۲) و پیش‌بینی تدابیری برای کنترل قوانین عادی با قانون اساسی و لزوم رعایت سلسله مراتب قواعد حقوقی و در رأس قرار گرفتن قواعد حقوق اساسی و فشار افکار عمومی نشان می‌دهد که قواعد حقوق عمومی نیز بی‌ضمانت اجرا نمی‌باشد.

اصولاً قابل قبول نخواهد بود قواعدی که پایه و اساس سایر قواعد حقوقی بوده و سایر مقررات در چارچوب آن شکل می‌گیرد و از منافع همگان و جامعه حمایت می‌کند، به علاوه ساختار کلی حقوقی و سیاسی کشور و برنامه‌های درازمدت حقوقی و سیاسی آن را معین می‌سازد، فاقد ضمانت اجرا باشد؛ زیرا در این صورت تداوم و استحکام چارچوبهای دولت، کشور و رژیم سیاسی مستقر در آن متزلزل خواهد شد که این امر پذیرفتنی نمی‌باشد.

الف - بررسی تطبیقی

اندیشمندان؛ حقوقدانان و قانونگذاران کشورهای مختلف جهان تدابیری را پیش‌بینی کرده‌اند تا قانون اساسی به عنوان ام‌القوانین و آفریننده همه صلاحیتهای قوای حاکم و بیان‌کننده حقوق ملت از تعرض مصون بماند. در این گزارش به طور مختصر به بررسی روشهای معمول در حقوق کشورهای دیگر و ایران خواهیم پرداخت. لازم به ذکر است که افکار عمومی سامان یافته، مستقل و زنده و پویا از جمله مهمترین راههای ضمانت اجرای قانون اساسی است، هر چند که فی حد ذاته کافی نباشد.

۱- کاتوزیان، دکتر ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، انتشارات بهنشر، ۱۳۶۹، ص ۵۱.
۲- همان مأخذ، ص ۵۱.

روشهای معمول برای برخوردار نمودن قانون اساسی از ضمانت اجرای لازم عبارت است از: (۱)

- ۱- سلسله مراتب قواعد حقوقی؛
- ۲- برتری قانون اساسی؛
- ۳- کنترل قوانین عادی به وسیله قانون اساسی.

۱- سلسله مراتب قواعد حقوقی

هدف از دسته‌بندی قواعد حقوقی بر حسب اهمیت آنها تنظیم سلسله مراتبی است که بر اساس آن، شبکه قواعد و احکام موجود در ارتباط با یکدیگر از خط مشی معینی پیروی کنند و بین آنها هماهنگی لازم- که جزء لاینفک احترام به اصول کلی است- به وجود آید.

بر اساس اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی، از نظر محتوا باید قواعد پایین تر منطبق با قواعد برتر باشد. از این رهگذر تا حدودی حراست از قواعد برتر تأمین می‌گردد. این اصل عمدتاً بر اعتبار دستگاه وضع‌کننده متکی است. قانون اساسی در رأس سلسله مراتب قواعد حقوقی است و قوانین عادی باید از آن تبعیت کنند. همچنین آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های هیأت دولت نباید با روح و متن قانون مصوب مجلس مغایر باشد.

پس با برقراری سلسله مراتب بر قواعد حقوقی، قانون اساسی در قله این رده‌بندی قرار گرفته و حاکمیت آن بر شبکه تصمیمات قانونی کشور اعمال می‌شود.

۲- برتری قانون اساسی

برجستگی و برتری قانون اساسی نسبت به سایر مقررات، یکی به سبب صلاحیت برتر واضع آن و دیگری به دلیل آیین تجدیدنظر خاص آن است که در زیر به شرح آن می‌پردازیم:

۱-۲- مرجع تصویب قانون اساسی: به دنبال حوادث مهمی چون استقلال کشور از سلطه استعمار، انقلاب و یا حوادث مشابه، مرجعی مانند مجلس مؤسسان، مجلس خبرگان، کنگره و به تنظیم و تصویب قواعد و احکامی که پایه‌های نهادهای سیاسی فرمانروا و قلمرو حقوق شهروندان است، مبادرت می‌کند و در بالاترین سطح به صدور «قواعد اساسی» می‌پردازند. (۲)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را مجلس خبرگان قانون اساسی (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی) به تصویب رساند و حضرت امام خمینی (ره) بر آن صحه گذاردند و مردم در یک همه‌پرسی آن را تأیید کردند.

مرجع تصویب قانون اساسی معمولاً در مقاطع خاص و در پی تحولات مهمی ایجاد می‌شود و پس از تدوین و تصویب قانون اساسی و اتمام کار منحل می‌گردد، حال آنکه کار مجالس قانونگذاری عادی به طور مداوم برای وضع قوانین در چارچوب قانون اساسی می‌باشد.

به این ترتیب بخشی از کار حراست از قانون اساسی به این طریق تأمین می‌گردد.

۲-۲- مسأله بازنگری در قانون اساسی: برای حفظ ثبات سیاسی جامعه و رژیم سیاسی مستقر در آن و جلوگیری از تزلزل بیشتر در حیات فردی و اجتماعی، معمولاً شیوه تجدیدنظر به گونه‌ای پیش‌بینی شده است که نتوان آن را به سهولت و با ابزار تجدیدنظر قانون عادی، تغییر داد. از سوی دیگر اساساً موارد تجدید

۱- قاضی، دکتر ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، نشر یلدا، بهار ۱۳۷۳، ص ۱۰۰.

۲- قاضی، دکتر ابوالفضل، پیشین، ص ۳۰.

نظر محدود به موارد تصویبی مراجعی است که حق پیشنهاد آن را دارند و سازمان تجدیدنظرکننده (مجلس مؤسسان، خبرگان، کنوانسیون، کنگره، شورا و ...) تنها می‌تواند در همان چارچوب، اتخاذ تصمیم نماید.

۳- اصل کنترل قوانین عادی به وسیله قانون اساسی:

برای پاسداری از قانون اساسی و جلوگیری از تزلزل حقوق اساسی افراد، و افزون بر آنها تداوم ثبات و استحکام ساختار سیاسی کشور، کلیه قوانین مصوب یک کشور باید با قوانین اساسی منطبق باشد.^(۱) از آنجا که این امر، بسیار فنی و پیچیده است، باید مرجعی تعیین گردد تا صلاحیت بررسی قوانین عادی را از نظر سازگاری با قانون اساسی داشته باشد و اگر آن را خلاف قانون اساسی یافت، بطلان آن را اعلام نماید یا از تصویب آن جلوگیری به عمل آورد. در این مورد با توجه به روشهای اجرایی معمول در جهان دو شیوه کنترل را می‌توان بازشناسی کرد:

- کنترل قوانین به وسیله یک ارگان سیاسی؛

- کنترل قوانین به وسیله قوه قضاییه.

۳-۱- کنترل قوانین به وسیله ارگان سیاسی: این روش که در فرانسه معمول است، موافق کنترل قوانین توسط قوه قضاییه نیست. حقوقدانان فرانسوی با تکیه بر همسطح بودن قوای سه‌گانه تقنینی، اجرایی و قضایی استدلال می‌کنند که مقام بررسی‌کننده انطباق قانون عادی با قانون اساسی، باید لزوماً در مرتبه‌ای بالاتر از قوه مقننه قرار گیرد. بنابراین قاضی که خود تابع و مجری قانون می‌باشد، چگونه می‌تواند صلاحیت کنترل قوانین عادی را با قانون اساسی داشته باشد؟ همچنین این مسأله موجب برتری قوه قضاییه بر قوه مقننه شده و اراده ملت متجلی در قوه مقننه را نقض می‌کند.

اگرچه پس از انقلاب کبیر چند دستگاه سیاسی با عناوین مختلف برای کنترل و بررسی قوانین عادی از نظر انطباق با قانون اساسی به وجود آمد، ولی جدی‌ترین شیوه کنترل توسط دستگاه سیاسی از ابتکارات قانون اساسی جمهوری پنجم (۱۹۵۸) است به گونه‌ای که تأسیس دستگاهی به نام «شورای قانون اساسی» پیش‌بینی گردید تا عهده‌دار بررسی انطباق قانون عادی با قانون اساسی باشد.

شورای قانون اساسی از نه عضو که برای مدت نه سال انتخاب می‌شوند تشکیل می‌گردد. سه نفر از آنان را رئیس‌جمهور، سه نفر رئیس مجلس سنا و سه نفر را رئیس مجلس ملی انتخاب می‌کنند. علاوه بر آنان کلیه رؤسای جمهور سابق فرانسه به عنوان اعضای استحقاقی، خودبه‌خود به صورت مادام‌العمر عضو شورای قانون اساسی فرانسه می‌باشند. رئیس شورا را رئیس‌جمهور منصوب می‌نماید. قانون اساسی فرانسه کلیه تمهیدات و تدابیر لازم را به کار برده تا اعضای شورا از استقلال کاملی برخوردار باشند و تحت نفوذ و تأثیر مقامها و قدرتها قرار نگیرند، از جمله این موارد ممنوعیت قبولی وزارت، نمایندگی، عضویت شورای اقتصادی و اجتماعی و یا قبولی مسئولیت در سایر مشاغل است.

شورای قانون اساسی دارای اختیارات متعدد و متنوع است که می‌توان آنها را در سه دسته: اعلام نظر مشورتی، تصمیمات اداری و اختیارات کنترل قوانین طبقه‌بندی کرد.^(۲)

۱- قاضی، دکتر ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، صص ۱۰۵ و ۱۰۶.
۲- الفب - اعلام نظر مشورتی: در قانون اساسی و قوانین عادی مواردی در نظر گرفته شده که باید از شورای قانون اساسی کسب نظر شود. مثلاً طبق اصل ۱۶ قانون اساسی فرانسه، رئیس‌جمهور برای استفاده از اختیارات استثنایی در مواقع بحرانی باید نظر مشورتی شورا را جویا گردد که در روزنامه رسمی نیز درج می‌گردد که به آنها نظرهای عمومی می‌گویند.
ب - تصمیمات اداری: نظارت بر صحت جریان انتخابات ریاست جمهوری (اصل ۵۸ قانون اساسی فرانسه)، رسیدگی به منازعات مربوط به انتخابات نمایندگان و سناورها (اصل ۵۹ قانون اساسی)، نظارت بر حسن انجام همه‌پرسی و اعلام نتیجه (اصل ۶۰) و نیز اعلام نظر در خصوص معذورت

۲-۳. روش کنترل قوانین به وسیله دستگاه قضایی: این شیوه مأخوذ از حقوق اساسی ایالات متحد آمریکا می‌باشد که از اوایل قرن نوزدهم در این کشور معمول شده و در حال حاضر بسیاری از کشورهای جهان از آن اقتباس کرده‌اند. در این روش به قوه قضاییه اختیار داده شده که قضات به هنگام رسیدگی اگر قانونی را خلاف قانون اساسی یابند، بتوانند جلوی اجرای آن را بگیرند. پیش فرض این شیوه آن است که اصول قانون اساسی در دادگاهها قابل استناد است و دارای بالاترین ارزش قضایی است و اصحاب دعوی می‌توانند به اصول قانون اساسی تمسک جویند و قاضی نیز محق است در استنباط احکام خود آن را ملاک عمل قرار دهد.^(۱) معمولاً در جهان برای انتخاب دادگاه صالح جهت رسیدگی به انطباق قوانین عادی با قانون اساسی دو شیوه متداول است:

- دادگاه ویژه؛

- دادگاه عادی.

- دادگاه ویژه

موافقان دادگاه ویژه استدلال می‌کنند که رسیدگی به تعارض یا انطباق قانون عادی با قانون اساسی به قدری مهم است که ایجاب می‌کند قضات با تجربه و با مقام و منزلت علمی خاص در آن دخالت نمایند و از استقلال کامل، کارایی و تخصص ویژه برخوردار باشند. چندین کشور از جمله آلمان، اتریش، اسپانیا و ایتالیا این نظریه را پذیرفته‌اند و برای این گونه دعاوی، دادگاه ویژه‌ای به وجود آورده‌اند. در این صورت اشخاص یا مقامات عمومی، دعوی خاصی را برای بطلان قانون عادی در برابر دادگاه ویژه طرح می‌کنند و مستقیماً نسبت به عدم انطباق قانون عادی با قانون اساسی کشور وارد دعوی می‌شوند. اگر دادگاه قانونی را خلاف قانون اساسی تشخیص داد قانون فی حد ذاته باطل اعلام می‌شود یعنی بطلان آن نه تنها در مورد طرفین اختلاف بلکه درباره افراد نیز صدق خواهد کرد.

به عنوان نمونه در رابطه با تشکیل دادگاه ویژه برای رسیدگی به تعارض یا انطباق قانون عادی با قانون اساسی، دادگاه قانون اساسی آلمان را به اختصار مورد بررسی قرار می‌دهیم: دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان دارای دو شعبه است که یک شعبه آن به مسئله تعارض میان قانون اساسی فدرال و قوانین فدرال و ایالات رسیدگی و اظهار نظر می‌نماید و شعبه دوم به اختلاف میان سازمانهای حکومتی در استنباط از قانون اساسی رسیدگی می‌نماید. دیوان قانون اساسی در بالاترین سلسله مراتب دادگاههای آلمان واقع شده است. این دیوان متشکل از بیست و چهار عضو است که هر مجلس دوازده نفر از آنها را انتخاب می‌کند که لزوماً هشت

رئیس جمهور برای ادامه خدمت از جمله موارد صلاحیت شورای قانون اساسی فرانسه در تصمیمات اداری می‌باشد.

ج- اختیار کنترل قوانین: شورای قانون اساسی فرانسه صلاحیت کنترل قوانین عادی را از نظر انطباق با قانون اساسی بر عهده دارد. بی شک این اختیارات را می‌توان از مهمترین آنها دانست که در واقع علت وجودی شورا را تشکیل می‌دهد. شیوه کار شورا در این موارد به این صورت است که کنترل قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس ملی و سنا اجباری است، یعنی باید پیش از انتشار برای اجرا مورد بررسی قرار گیرد، ولی سایر قوانین عادی زمانی توسط شورا بررسی می‌شود که از سوی برخی مقامات یعنی رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رؤسای هر یک از مجالس و همچنین با درخواست ۶۰ نماینده یا سناتور به شورا ارجاع شود.

مقرراتی که توسط شورا معارض با قانون اساسی اعلام شود نه انتشار خواهد یافت و نه به مرحله اجرا گذارده می‌شود. رأی شورا قطعی و غیرقابل نقض است و باید فوراً توسط مقامات مسؤول اجرا شود. در مورد بی طرفی شورای قانون اساسی فرانسه از سوی احزاب و گروههای سیاسی آن کشور شک و تردیدهایی ابراز شده است (رجوع شود به: قاضی، دکتر ابوالفضل، پیشین صفحه ۱۱۲).

۱- این شیوه نخستین بار در سال ۱۸۰۳ توسط مارشال رئیس دیوان عالی ایالات متحد در دعوی مشهور ماریبری علیه مادیسون

(Marbury V. Madison)

معمول گردید و بر اساس آن قانون عادی خلاف قانون اساسی باطل اعلام گردید. از آن پس حفظ قانون اساسی در برابر اعمال قوه مقننه توسط قوه قضاییه تثبیت گردید و دادگاهها قدرت کنترل بلامنافع قوانین عادی را بر اساس قانون اساسی به ویژه در قالب دفاع از حقوق اساسی افراد کسب کردند که در آخرین تحلیل به دیوان عالی فدرال سپرده شده است.

نفر آنان باید از قضات حرفه‌ای فدرال باشند.

مدت عضویت هر یک از آنها ۱۲ سال است. وظایف هر کدام از شعب دادگاه قانون اساسی طبق قانون مصوب سال ۱۹۵۱ به دقت معین شده است که به برخی از وظایف آن دادگاه به ویژه در رسیدگی به تعارض قوانین عادی با قانون اساسی و رسیدگی به تظلمات اشخاص در رابطه با آزادیهای فردی و نقص حقوق اساسی افراد اشاره می‌کنیم:

- رسیدگی به تعارض قوانین عادی با قانون اساسی: عالی‌ترین قانون در آلمان، قانون اساسی فدرال و سپس قوانین اساسی ایالات و پس از آن، قوانین ایالات به ترتیب در سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار می‌گیرند که باید قوانین مادون از قوانین مافوق تبعیت نمایند.

دادگاه قانون اساسی در صورت درخواست دادگاهها، حکومت فدرال، حکومت هر یک از ایالات و یا به درخواست یک سوم اعضای مجلس فدرال به دعوی مطروحه در رابطه با عدم انطباق قانون عادی با قانون اساسی رسیدگی نموده و رأی خواهد داد.

- رسیدگی به محرومیت اشخاص از آزادیهای مقرر در قانون اساسی: اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی می‌توانند در مورد محرومیت از آزادیهای فردی مندرج در قانون اساسی به دادگاه قانون اساسی تظلم نمایند.

- شکایت علیه حکومت: هر یک از افراد می‌توانند علیه حکومت به دلیل نقض یکی از حقوق اساسی خود به دادگاه شکایت برند، به شرط اینکه قبلاً به اقدامات قضایی از طریق مراجع قضایی عمومی متوسل شده باشند. البته در صورت داشتن اهمیت و ارزش عمومی مورد شکایت و وارد آمدن زیان شدید و غیر قابل احتراز به شاکی، دادگاه قانون اساسی حتی پیش از طی مراحل عادی به مورد رسیدگی خواهد نمود. آرای هر یک از شعب دادگاه قانون اساسی قطعی و نهایی است و تفسیر قضایی و اظهار نظر هر شعبه برای شعبه دیگر در موارد مشابه الزام‌آور است. در صورت عدم تبعیت، مراتب در هیأت عمومی دادگاه قانون اساسی مرکب از حداقل دو سوم اعضای دو شعبه، رسیدگی می‌شود و اکثریت آرای آنان مناط اعتبار خواهد بود.

دادگاه عادی

کشورهایی نیز وجود دارند که در آنها کنترل قوانین در رابطه با قانون اساسی به دادگاههای عادی محول گردیده است. در این شیوه قاضی در عین حال که مجری قانون مصوب قوه مقننه می‌باشد، ناظر بر انطباق قوانین عادی با قانون اساسی نیز هست. به این ترتیب که قاضی در صورت تقاضای یکی از طرفین دعوی در مورد عدم انطباق قانونی با قانون اساسی به هنگام رسیدگی قضایی، موضوع را مورد توجه قرار می‌دهد و در صورتی که قانون عادی را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد از اجرای آن خودداری می‌نماید. پیش فرض این روش آن است که به قانون اساسی نیز می‌توان در دادگاهها تمسک جست و در صدور احکام قضایی، آن را ملاک خود قرار داد.

در این شیوه برخی از مراجع قانونی قضایی عمومی عالی در صورتی که قوانین عادی با قانون اساسی معارض باشند، می‌توانند قوانین عادی را باطل اعلام نمایند. مثلاً دیوان عالی ایالات متحد آمریکا می‌تواند در مقام رسیدگی قضایی به اختلافات حکومت مرکزی و ایالات بر سر اجرای اصول قانون اساسی و در رابطه با حقوق اساسی افراد، قانون عادی مخالف قانون اساسی را باطل اعلام نماید.

ب- ضمانتهای اجرای موجود برای صیانت از قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی منسوخ مشروطه (۱۲۸۵ و متمم آن در ۱۲۸۶ شمسی) ارگان خاصی برای کنترل مصوبات قوه مقننه از نظر مغایرت یا انطباق قوانین عادی با قانون اساسی وجود نداشت و قضات دادگستری در صدور احکام از استناد به اصول قانون اساسی احتراز می نمودند. از نقطه نظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قواعد حقوق اساسی در رأس سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار دارد که همه قواعد مادون باید از آن تبعیت کنند تا شبکه تصمیمات حقوقی کشور از انسجام لازمی برخوردار گردد و نیز برتری قانون اساسی بر کلیه مقررات دیگر، اعم از مصوبات مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های مصوب هیأت وزیران و رئیس قوه قضائیه (مانند آیین نامه اجرایی قانون دادگاههای عمومی و انقلاب) و ... قطعی و مسجل می باشد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسداری تقنینی از قانون اساسی توسط شورای نگهبان^(۱) و پاسداری اجرایی از آن توسط ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران^(۲) پیش بینی شده است. همچنین مجلس شورای اسلامی در برخی مصوبات خود همچون قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات، مواردی را برای حراست از قانون اساسی لحاظ نموده است که به شرح مختصر هر یک از این موارد می پردازیم:

۱- شورای نگهبان و پاسداری از قانون اساسی

به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر را بر عهده شورای نگهبان نهاده است^(۳) و در اصل ۹۱ قانون اساسی برای پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس، تشکیل شورای نگهبان را اعلام نموده است.

اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر می دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف مدت ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد. چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست».

از آنجا که صلاحیت عام تدوین کلیه قوانین مورد نیاز جامعه در انحصار مجلس است،^(۴) مجلس می تواند در عموم مسائل و حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند.^(۵) از طرف دیگر کلیه قوانین بایستی بر اساس موازین اسلام باشد.^(۶)

بنابراین نه تنها مصوبات مجلس شورای اسلامی، بلکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و دیگر نهادها نیز نباید با قانون اساسی و شرع مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به عهده شورای نگهبان است. در مورد مصوبات شورای عالی امنیت ملی موضوع اصل ۱۷۶ قانون اساسی که تحت ریاست رئیس جمهور تشکیل می شود و بر اساس سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری عمل می کند و مصوبات و تصمیمات آن پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا می باشد، به نظر می رسد همان گونه که این شورا

۱- اصل ۹۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲- اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳- اصل ۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۴- هاشمی، دکتر سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ج ۲، نشر بلد، بهار ۷۲، ص ۷۳۳.

۵- اصل ۷۱ قانون اساسی

۶- اصل ۴ قانون اساسی

«در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری» اتخاذ تصمیم می‌نماید، به همان نحو باید در مصوبات و تصمیمات خود حاکمیت اصول دیگر قانون اساسی از جمله ضوابط مربوط به وظایف و اختیارات قوای سه‌گانه را رعایت نماید.^(۱)

۲- رئیس‌جمهور و پاسداری اجرایی از قانون اساسی

علاوه بر پاسداری تقنینی شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی، رئیس‌جمهور به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. در اجرای این اصل، قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیتهای رئیس‌جمهور در سال ۱۳۶۵ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت.

بر اساس ماده ۱۳ قانون مزبور «به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسؤول اجرای قانون اساسی می‌باشد». پس، اصل ۱۱۳ قانون اساسی و این ماده صراحت بر مسؤول بودن رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی دارد و بر اساس سوگندی که رئیس‌جمهور یاد می‌کند، باید پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشد.^(۲)

یکی دیگر از مواد قانون یاد شده، نحوه اقدامات رئیس‌جمهور را در مقام پاسداری از قانون اساسی مشخص می‌نماید. به این ترتیب که «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسؤول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجرا را خواستار گردد. مقام مسؤول موظف است پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس‌جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی به تشخیص رئیس‌جمهور توقف یا عدم اجرا ثابت گردد، نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف اقدام و در صورتی که تخلف مربوط به نخست‌وزیر و وزرا باشد به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد و در غیر این صورت پرونده امر به مراجع صالح ارسال خواهد شد».^(۳)

مطابق ماده مزبور در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی رئیس‌جمهور به صورتهای زیر اقدام می‌نماید:

اول- اعلام موارد نقض قانون اساسی به بالاترین مقام مسؤول مربوطه که در این صورت مقام مذکور موظف به ادای پاسخ است.

دوم- رئیس‌جمهور بنا به تشخیص خود، چنانچه توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی را احراز نماید، چنانچه تخلف مربوط به وزیر باشد، موضوع را به مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌دهد^(۴) و در غیر این صورت پرونده را به مرجع صالح ارجاع می‌دهد، بدیهی است در صورتی که موارد نقض قانون اساسی، جرم محسوب شود دادگاههای عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی و صدور حکم لازم را

۱- هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، صفحات ۷۳-۷۴

۲- اصل ۱۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳- ماده ۱۴ قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیتهای رئیس‌جمهور، مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی.

۴- با توجه به افزایش اختیارات رئیس‌جمهور بر اثر اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تا حد عزل و زراء امکان موقیت وی در اجرای اصل ۱۱۳ و قانون فوق‌الذکر دو چندان شده است.

خواهند داشت.

مطابق ماده ۱۵ قانون مذکور، چنانچه تخلف از ناحیه هر یک از دو قوه مقننه یا قضاییه باشد: «به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را دارد». همچنین به موجب ماده ۱۶ قانون مزبور: «رئیس‌جمهور می‌تواند سالی یکبار آمار موارد توقف، عدم اجرا و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند». در حقیقت دلیل وجودی این ماده، اطلاع نمایندگان منتخب مردم از موارد نقض قانون اساسی است، تا متخلفان برای مردم شناخته شوند.

۳- ضمانت اجرای قانون اساسی در سایر مقررات

قانونگذاران جمهوری اسلامی ایران، نظر به سوگندی که در اصل ۶۷ قانون اساسی برای دفاع از قانون اساسی یاد کرده‌اند، قوانینی را برای جلوگیری از تعدیات احتمالی قوه مجریه به حریم قانون اساسی تصویب کرده‌اند.

از جمله در ماده ۴۸ قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات مصوب ۱۸ مرداد ۱۳۶۲، مجلس شورای اسلامی، به منظور حراست از حقوق اساسی مصرح افراد در قانون اساسی، مقرر می‌دارد: «هر یک از وزرا و مقامات و مأمورین دولتی که بر خلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کنند یا افراد ملت را از حقوقی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آنها داده محروم نمایند از شغل خود منفصل و از سه تا پنج سال از مشاغل دولتی محروم خواهد شد».

بنابراین اشخاصی که آزادی شخصی و به طور کلی حقوق اساسی اعطا شده به وسیله قانون اساسی به آنان به وسیله مقامات مذکور سلب گردد، می‌توانند با تسلیم شکواییه به دادگاههای عمومی دادگستری علیه وزرا و مقامات و مأمورین دولت در رابطه با تعدی به حقوق اساسی فردی‌شان، خواهان رسیدگی و صدور احکام لازم گردند.^(۱)

متأسفانه دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی فاقد جایگاه لازم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. همچنین اگر نقض قانون اساسی جرم تلقی شود با توجه به اصل قانونی جرم و مجازات و لزوم تفسیر مضیق مقررات کیفری، نقض اصول قانون اساسی باید مورد به مورد از نظر جرم بودن و مجازات متناسب مشخص شود، حال آنکه طرح تقدیمی فاقد چنین مشخصه‌ای است.

در ضمن در صورت تلقی نقض اصول قانون اساسی به عنوان جرم، جرایم به طور عموم قابل رسیدگی در دادگاههای عمومی می‌باشد. بنابراین تشکیل دادگاه عالی صیانت دارای دلایل موجه حقوقی نیست.

۳- پیشنهاد

نظر به اینکه کمیسیون محترم امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی طرح نحوه تشکیل دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی را تصویب نموده است، لذا پیشنهادهایی را در

۱- در قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات که اخیراً به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است موارد بیشتری که موجبات تضمین اصولی از قانون اساسی را فراهم می‌سازد لحاظ کرده است، ولی به دلیل اینکه در زمان نگارش این سطور تشریفات قانونی آن نهایی نشده است از استناد به آن خودداری گردید.

خصوص برخی مواد آن به استحضار می‌رسانیم:

دربارۀ مادهٔ یک: به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است و تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است و نیز بر اساس اصل ۶۱ قانون اساسی که اعمال قوه قضاییه به وسیلهٔ دادگاههای دادگستری می‌باشد. لذا طبیعی است دادگاه عالی صیانت از قانون اساسی نیز دادگاهی وابسته به دادگستری (قوه قضاییه) خواهد بود. بنابراین در مادهٔ یک این طرح که صحبت از تشکیل دادگاه مذکور شده بهتر است این امر به نحوی تصریح شود، و در سطر سوم بعد از کلمهٔ قانون اساسی عبارت «وابسته به دادگستری» اضافه گردد.

دربارۀ مادهٔ دو: در مورد نحوهٔ انتخاب اعضای دادگاه مقرر شده از بین قضات واجد شرایط تصدی دادگاه عالی انتظامی قضات توسط رئیس قوه قضاییه انتخاب شده و به مقام معظم رهبری پیشنهاد گردند و در صورت عدم مخالفت معظم له منصوب شوند. حال آنکه برای برخورداری هر چه بیشتر این قضات از استقلال لازم و افزایش شأن و اعتبار این دادگاه بهتر است افراد پیشنهادی در صورت تأیید مقام معظم رهبری منصوب گردند. بنابراین لازم است سطر آخر مادهٔ دو به این صورت اصلاح گردد، «... و در صورت تأیید معظم له منصوب می‌شوند».

دربارۀ مادهٔ چهار:

الف - حضور ریاست جمهور در هیأت عالی تجدیدنظر از آرای دادگاه قانون اساسی دخالت قوهٔ مجریه در قوهٔ قضاییه بوده و مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که به موجب آن قوای حاکم را سه قوهٔ مقننه، مجریه و قضائیه زیر نظر ولایت مطلقهٔ امر و امامت دانسته و قوای مذکور را مستقل از یکدیگر محسوب کرده است.

ب - در مورد عضویت حقوقدانان و فقهای شورای نگهبان باید گفت در واقع شورای محترم نگهبان بخشی از قوهٔ مقننه جمهوری اسلامی ایران است که بر اساس اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبار نامهٔ نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان. به علاوه، اصول مربوط به تشکیل و ترکیب اعضا و صلاحیت شورای نگهبان در فصل مربوط به قوهٔ مقننه در قانون اساسی آمده است و همچنین مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اعتبار قانونی یافتن، نیاز به تأیید شورای نگهبان دارد. پس شورای نگهبان بخشی از قوهٔ مقننه بوده و دخالت آن در امر قضا مخالف قانون اساسی در تأکید بر استقلال قوای سه گانه حاکم در جمهوری اسلامی می‌باشد.

دربارۀ مادهٔ ۱۰: درست است که بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفسیر قانون اساسی به عهدهٔ شورای نگهبان است، ولی این امر مانع از تفسیر علمی دانشمندان و اساتید علم حقوق در مقام تجزیه و تحلیل اصول قانون نباید باشد. بدیهی است تفسیر قوانین و از جمله قانون اساسی فی حد ذاته منعی ندارد لکن آن تفسیری از قانون اساسی ملاک عمل قرار می‌گیرد که توسط شورای محترم نگهبان به عمل آمده باشد.

دربارۀ مادهٔ ۱۱: بر اساس این ماده مرتکبین نقض اصول قانون اساسی اعم از افراد عادی و یا مسؤولان مختلف دستگاههای اجرایی و قضایی از شش ماه تا چهار سال حبس محکوم می‌گردند و مسؤولین دستگاههای دولتی و وابسته علاوه بر مجازات مذکور به انفصال از خدمت به مدت پنج سال محکوم

خواهند شد.

لزوم تفسیر مضیق قوانین کیفری و اصل قانونی بودن مجازات ایجاب می‌کند مورد به مورد نقض هر یک از اصول قانون اساسی مشخص و میزان مجازات متناسب با آن معین گردد؛ چراکه تمام اصول قانون اساسی دارای آثار سیاسی و اجتماعی یکسانی نمی‌باشند و اصولاً امکان اعمال مجازات در مورد برخی اصول آن محتمل به نظر نمی‌رسد. مانند اصول ۵۷، ۴۳ و ۴۴.

بنابراین با یک ماده قانونی نمی‌توان به مجازات نقض اصول قانون اساسی به صورت کلی حکم داد. از سوی دیگر در مورد برخی از اصول قانون اساسی مانند اصل ۲۴ (مربوط به مطبوعات) و یا اصل ۲۶ (مربوط به احزاب) توسط مجلس شورای اسلامی بخش تعریضات برای سلب کنندگان آزادیهای شخصی مصرح در قانون اساسی مجازاتهایی در نظر گرفته شده است.^(۱)

منابع و مأخذ:

- ۱- بوشهری، دکتر جعفر. حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۲.
- ۲- قاضی، دکتر ابوالفضل. حقوق اساسی تطبیقی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، جزوه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، سال تحصیلی ۱۳۷۰-۷۱
- ۳- قاضی، دکتر ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
- ۴- قاضی، دکتر ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات یلدا، بهار ۱۳۷۲
- ۵- قاضی، دکتر ابوالفضل. قانون اساسی سیر مفهوم و منطوق از دید تطبیقی، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۲۸، آذر ۱۳۷۱
- ۶- هاشمی، دکتر سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲
- ۷- مدنی، دکتر سید جلال‌الدین. حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، انتشارات سروش، ۱۳۶۶
- ۸- کاتوزیان، دکتر ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، انتشارات بهنشر، ۱۳۶۹
- ۹- روزنامه رسمی: مجموعه قوانین سالهای ۱۳۶۲ و ۱۳۶۵

۱- ماده ۴۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۲ کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی: «هر یک از وزرا و مقامات و مأمورین دولتی که برخلاف قانون آزادی شخصی افراد ملت را سلب کنند یا افراد ملت را از حقوقی که قانون اساسی جمهوری اسلامی به آنها داده محروم نمایند از شغل خود منفصل و از سه تا پنج سال از مشاغل دولتی محروم خواهد شد.»